

**ESTADO Y AGRO EN EL ECUADOR
1960 – 1980**

GUSTAVO COSSE

CORPORACION EDITORA NACIONAL

Hernán Malo González (+ 1983)

Presidente Fundador

Enrique Ayala Mora

Presidente

Francisco Avila Paredes

Secretario Ejecutivo

BIBLIOTECA DE CIENCIAS SOCIALES

Volumen 1

ESTADO Y AGRO EN EL ECUADOR: 1960 - 1980

Gustavo Coase

Impreso y hecho en el Ecuador

Supervisión editorial: Jorge Ortega

Levantamiento de textos: Azucena Felicita, Rosa Albuja

Diseño gráfico: Edwin Navarrete

Impreso en Gráficas SENAL

Es propiedad:

CORPORACION EDITORA NACIONAL, 1984

Edificio Quito 12 - El Girón W

Oficina 51

Veintemilla y 12 de Octubre

Teléfono 554 358

Apartado 41-47 Correo Central

QUITO - ECUADOR

BIBLIOTECA DE CIENCIAS SOCIALES
Volumen 1

ESTADO Y AGRO EN EL ECUADOR

1960 - 1980

GUSTAVO COSSE

Profesor-Investigador de la sede Quito
de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FLACSO



CORPORACION EDITORA NACIONAL

QUITO, 1984

CS

CS

BIBLIOTECA DE CIENCIAS SOCIALES

Comité Editorial:

Miembros institucionales

Lcdo. Jaime Durán Barba
FLACSO
Lcdo. Francisco Rhon Dávila
CAAP
Lcda. Lucía Carrión
CEPLAES
Arq. Fernando Carrión
CIUDAD
Lcdo. Simón Pachano
CIESE
Dr. Manfred Stegger
ILDIS
Lcdo. Alvaro Sáenz
INFOC

Miembros a título personal

Econ. José Moncada
Econ. Leonardo Vicuña I.
Econ. Alberto Acosta E.
Lcdo. Gonzalo Ortiz
Econ. Lucas Pacheco
Econ. Santiago Pérez R.
Dr. Alberto Wray E.



FLACSO
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Sede Quito

M. Calvache 582 - Bellavista
Teléfono 452 666
Casilla 6362 CCI

QUITO - ECUADOR

REG.

694

CUT. 15805

BIBLIOTECA - FLACSO

333
C822e
43

CONTENIDO

Presentación	9
Introducción	13
SECCION I	
La Constitución del Estado y las características del proceso político	17
SECCION II	
Las políticas estatales entre 1963 y 1980 y el aparato constitucional agrario.	29
SECCION III	
Las líneas generales del conflicto agrario en relación a la cuestión regional.	71
SECCION IV	
La articulación diferencial de los productores al Estado en el contexto de un proceso de desregionalización.	85
SECCION V	
A manera de conclusiones.	95
El Autor	113
FLACSO	115
La Biblioteca de Ciencias Sociales	117
Publicaciones de la Corporación Editora Nacional	119

PRESENTACION

Con la presentación al público lector ecuatoriano de esta biblioteca de Ciencias Sociales, la Corporación Editora Nacional cumple una de sus más antiguas y caras aspiraciones. Fundada con una clara vocación de impulso de la cultura del país, esta Institución se ha especializado en el rescate de obras que son nervio y médula de su pasado. Al mismo tiempo, ha ido promoviendo cada vez con mayor energía la producción de nuevos trabajos, cuya contribución al desarrollo cultural ecuatoriano ha sido muy significativo.

Hernán Malo González, fundador y primer Presidente de la Corporación trazó desde sus primeros momentos de vida los amplios cauces de trabajo que han configurado su perfil institucional: altura académica, apasionada dedicación a lo nuestro, pluralismo y apertura a las más diversas posiciones y actitudes que hacen la cultura nacional. En esa línea han aparecido nuestros programas editoriales que abarcan Filosofía, Historia de las ideas, pensamiento político, social y económico, Historia Nacional, Antropología, estudios sobre realidad popular, Historia obrera, etc.

En 1980 la Corporación inició la publicación del "Libro del Sesquicentenario", una colección de cuatro volúmenes sobre política y sociedad, arte y cultura, y diversos temas de economía del Ecuador a lo largo de sus ciento cincuenta años de vida republicana. La obra, a la que contribuyeron noventa y nueve autores, se ha considerado desde entonces como un aporte sustancial a los estudios sociales en el país. Ahora, con este volumen, iniciamos un programa editorial especializado en Ciencias Sociales.

A lo largo de los últimos años se ha dado en el Ecuador un gran impulso en la producción de investigaciones sociales. Como respuesta a la creciente necesidad de divulgarlas, la Corporación Editora Nacional establece esta Biblioteca de Ciencias Sociales, una serie de publicaciones incluye trabajos relevantes que se produzcan ya sea por instituciones o por personas particulares.

La coordinación de los aspectos académicos de la Biblioteca está a cargo de un Comité Editorial designado por la Corporación. Estará compuesto por directores de centros de investigación y por destacados investigadores académicos a título personal.

Además de su aporte a las labores de coordinación técnica, el Comité Editorial ofrecerá garantía de la calidad, apertura, pluralismo y compromiso, que la Corporación ha venido manteniendo desde su fundación. Será también un vínculo de relación y discusión de los editores nacionales con los trabajadores de las Ciencias Sociales en el país.

Este último punto deseamos subrayar. La Corporación Editora quiere que la Biblioteca no sea solamente un mecanismo de publicación sino un espacio de diálogo entre los diversos centros donde se desarrolla la Ciencia Social del Ecuador. Este primer volumen aparece mediante un convenio de coedición con FLACSO. Esperamos que en el futuro esta colaboración se mantenga y se amplie a otras instituciones académicas.

Por fin, quiero concluir estas palabras preliminares expresando el sentimiento de honda complacencia de lanzar a circulación un libro de Gustavo Cosse, querido compañero y amigo que ha hecho una considerable contribución al desarrollo de la investigación y enseñanza en el Ecuador.

Enrique Ayala Mora
**PRESIDENTE DE LA CORPORACION EDITORA
NACIONAL**

Quito, mayo de 1984

Para Nilda, Silvia, Isabela y Mariana.

*Y al recuerdo de Daniel Waskman, Graciela Taglioretti y Raúl y
Mary Vigorito, amigos y compatriotas.*

Quito, septiembre de 1983

Este trabajo aspira a sistematizar un conjunto de reflexiones e información producidas desde 1979, una parte de las cuales ha sido presentada en distintos documentos y publicaciones parciales.

En esta oportunidad se intenta proporcionar una interpretación de conjunto acerca de las relaciones entre las políticas agrarias, el aparato institucional y el régimen político en Ecuador, entre 1960-1980.

La investigación cuyos resultados se presentan reunidos ahora se realizó en la Sede Quito de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, con el apoyo, en distintas etapas, de varias instituciones y proyectos de trabajo que quisiera mencionar.

La información sobre el aparato institucional agrario se recogió en cierta parte en el marco de estudio del caso ecuatoriano del Proyecto sobre Tecnología Agropecuaria en América Latina (PROTAAL I), realizado en el país con el apoyo del Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola, en el que participaron además Osvaldo Barsky, Jorge Morandi y Luis Vinuesa. Los comentarios y críticas realizados a distintos documentos parciales por los participantes de ese proyecto y especialmente por Eduardo Trigo y Martín Piñeiro, fueron de mucha utilidad para mejorar el análisis de esa parte. El estudio de las demandas y reivindicaciones de los grupos agrarios y las reflexiones sobre "regionalidad institucional" fueron hechos en el marco de la cooperación FLACSO-Universidad de York (Canadá), bajo la coordinación de Miguel Murmis, a quien tengo que agradecer sus comentarios y sobre todos sus críticas. Finalmente, una actualización del funcionamiento y estructura del aparato institucional fue hecha en ocasión del proyecto PROTAAL II coordinado en Ecuador por Osvaldo Barsky, con quien trabajé y discutí en diversos momentos estas cuestiones, beneficiándome de valiosas observaciones. Los investigadores de la Sede Quito de FLACSO han comen-

tado y criticado varios documentos y avances, lo mismo que Liisa North, Juan Maiguashca y Jean Francois Proudhome, de la Universidad de York, contribuyendo a mejorar este trabajo.

Quisiera también agradecer muy sinceramente al personal técnico y de dirección del Ministerio de Agricultura y Ganadería y del Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias que en distintos momentos me brindaron todo su apoyo y su tiempo para proporcionar distintos puntos de vista e información. Debo a Edgardo Moscardi (INIAP y CONACYT) valiosas sugerencias e indicaciones.

Naturalmente todo lo anterior no impide que la tradicional acotación de que la responsabilidad del trabajo es estrictamente del autor, sea pertinente también en este caso.

Sin burguesía no hay democracia. De circunscribirnos estrictamente al sector agrario, no saldría a escena el principal actor. Con todo, los actores del campo han representado un papel lo bastante lúcido para merecer cuidadosa atención. Y si quisiéramos escribir historia a base de héroes y bellacos, actitud que el autor de hoy rechaza, diríamos que, si el bellaco totalitario ha vivido a veces en el campo, el héroe democrático de las ciudades ha tenido en él importantes aliados.

Barrington Moore (1973) Los orígenes sociales de la dictadura y la Democracia, Ediciones Península, Barcelona.



SECCION |

**LA CONSTITUCION DEL ESTADO Y LAS
CARACTERISTICAS DEL PROCESO POLITICO**

En este capítulo discutiré el proceso de constitución del Estado y las características del proceso político. Esta discusión parece imprescindible para entender características centrales de la relación contemporánea entre Estado y sociedad y particularmente la especificidad de las políticas estatales en cuanto factor "ordenador" de la sociedad civil. Desde esta perspectiva, no se trata obviamente de una recapitulación histórica, sino del señalamiento de ciertas estructuras y procesos que permiten identificar atributos centrales del Estado y de la sociedad en Ecuador.

Como se sabe, al producirse la invasión española, la población de lo que después fue Ecuador estaba concentrada en la Sierra. El eje de la dominación colonial fue la expropiación de las tierras indígenas, por un lado, y por otro la incorporación de la población nativa a un sistema de explotación basado en la apropiación de la renta en trabajo a través de diversos sistemas que no es necesario detallar aquí.¹ Es fundamentalmente un sistema servil

1 El más importante es el huasipungo, consistente en que el hacendado cede una parcela de terreno al campesino, a cambio de su trabajo en la hacienda un número de días a la semana, parte de la producción y servicios personales de sus familiares. Formalmente, el hacendado debía pagar además un salario, pero en definitiva el campesino siempre recibía "auxilios" (para casamientos, entierros, necesidades médicas, etc.) que eran superiores al salario ficto. La hacienda siempre tenía saldos a su favor.

en el cual el trabajador está de hecho y de derecho adscrito a la tierra, donde el terrateniente cuenta con sus propios recursos de fuerza ² y la Iglesia otorga el respaldo ideológico y la amenaza trasmundana para apoyar tal sistema. En sus rasgos centrales, esta configuración permanece sin cambios significativos una vez producida la independencia.

Por otra parte, la estructura política se encuentra fragmentada regionalmente con tres ejes en Guayaquil, Cuenca y Quito. La base de esta fragmentación se encuentra por un lado en la diferenciación ecológica, determinada por distintas condiciones para la producción que van desde el páramo de la cordillera, a cuatro mil metros sobre el nivel del mar, hasta las planicies de la Costa. Por otro, por la existencia de grupos de poder organizados regionalmente, cuya articulación de base se conforma en agregados de poderes locales y subregionales, siendo la unidad molecular la constituida por el terrateniente, el cura y el teniente político.

Esta estructura social-política se funda en la ausencia de un principio legitimador de la dominación sobre la población indígena. En efecto, a diferencia tanto del feudalismo en el que se formula el principio de la voluntad divina, el cual se incorpora a la visión del mundo (terrenal y celestial) de las clases dominadas; como del capitalismo, el que se organiza políticamente en función de la soberanía popular ejercida por los ciudadanos en una estructura representacional del Estado, el orden social del siglo XIX controlado por los terratenientes en Ecuador asume un carácter de casta hacia la población indígena. O sea se parte de una inferioridad racial que justifica la desigual posición social y naturalmente política. Inferioridad, por cierto, consagrada por la Iglesia, que es además un poderoso terrateniente. Esta desigual situación social y política se expresaba en instituciones: la obligación del trabajo gratis para el terrateniente a través de diversos sistemas de vinculación de los indígenas a la hacienda, y el tributo indígena, que éstos debían pagar al Estado por su sola condición de tales.

No es posible ahora entrar a la relevante discusión teórica acerca de los atributos que definen un Estado, tanto como espacio articulador de relaciones de poder como estructura jurídico-política que cristaliza un orden social determinado. Se podría sin embargo sintetizar aquellos rasgos que permiten identificar su existencia, en tanto realidad diferenciada de la sociedad civil y de reformulación de relaciones sociales a nivel político. Tendríamos en este sentido, un territorio en el cual se ejerce una cierta estructura de poder. Una capacidad de decisión y mando que se ejerce desde el centro político-administrativo sobre todo ese territorio. Y una estructura institucional que "desciende" a los diversos niveles societales e impone su presencia re-

guladora y organizadora hacia la sociedad civil. Y bien, salvo el primero, y ello relativamente, ³ ninguno de esos atributos "estatales" están presentes en Ecuador en el período post-independentista.

En efecto, la organización institucional del Ecuador en este período es una combinación de instituciones estatales, eclesiásticas y privadas. ⁴ La Iglesia controla aparatos fundamentales de la organización social: la educación, las imprentas y bibliotecas, el registro civil, etc. El aparato de coerción-represión hacia la población indígena es fundamentalmente privado. Y el aparato político-administrativo tiene como figura relevante al teniente político, nexa casi formal entre la estructura de poder micro-local y el aparato estatal en su conjunto. Por lo demás, la regionalidad como forma de organización política impide - o condiciona - la estructuración de un centro de poder central con efectiva capacidad de decisión.

Por lo tanto, podría hablarse de un *cuasi-Estado terrateniente-eclesiástico*, controlado, más que constituido, por diferentes segmentos regionalizados de terratenientes. Este cuasi Estado tiene, a mi juicio, dos características que lo definen como tal. Primero, la existencia de un aparato represivo-militar desdoblado, tanto en su composición como en sus "objetivos". Terrateniente-privado en relación a la población indígena, público en cuanto a la salvaguardia del territorio y del grupo que, en cada momento controla los mecanismos centralizados de poder. Y segundo, la ausencia de un principio legitimador para las relaciones de dominación que integra las clases subalternas al sistema social y político mediante la aceptación de su posición como parte de un orden dado, pre-establecido y "natural". No hay por lo tanto un sistema ideológico comprensivo de las clases dominadas y dominantes, donde la naturaleza "humana" de las personas que componen unas y otras está aceptada. Ambos atributos son necesarios creo, para hablar de Estado en sentido estricto del término. ⁵

La región es entonces una articulación de espacios autocontenidos ecológico-productivos, sociales y políticos que reordenan las relaciones de clases y sus expresiones a nivel del poder.

El sistema de participación política estaba naturalmente acorde con esta configuración de la estructura social y política. Fundamentalmente suponía una radical exclusión de las clases subordinadas por medio de diversos

3 En varios momentos ciertos núcleos regionales de poder se alían a otros países o ponen en duda la legitimidad nacional del poder "central".

4 Un indicador claro de esto es que hasta 1840 el número de funcionarios eclesiásticos es igual o mayor que el de los miembros del aparato represivo "público" (Cf. Quintero y Silva, 1981, 91).

5 Estoy hablando naturalmente del Estado capitalista.

mecanismos que no interesa detallar aquí (Cf. Quintero, 1980) a través del censo de fortuna que en definitiva da el derecho de elegir y ser elegido para cargos políticos sólo a los propietarios o rentistas. Este sistema no era un orden representacional - que sólo puede fundarse en la universalización de la ciudadanía -, sino un sistema de designación al interior de las clases dominantes, o sea, formas institucionalizadas de arreglos entre las diversas fracciones y grupos propietarios, métodos de delegación y adscripción de poder.

En cuanto a la perspectiva de este trabajo, interesa señalar que hubo una cierta consolidación del Estado nacional iniciada por García Moreno (1860-1872); intento en buena parte frustrado por instalar un sistema de ferrocarriles, la primera carretera Quito-Guayaquil, expansión del sistema bancario, creación de cajas de ahorro, cumplimiento de la deuda externa, desarrollo de las comunicaciones, promoción del comercio, etc. Aunque estas tareas de unificación nacional mejoraron, las condiciones para conformar un espacio nacional económico y político no llegaron, sin embargo, a debilitar sustantivamente el corte transversal económico, político y social que dicotomizaba el país, ni a constituir un Estado capitalista por el fuerte componente eclesiástico del proyecto "garciano".

La estructura social controlada por los terratenientes serranos tuvo una modificación sustancial al desarrollarse la producción y exportación de cacao, en el último tercio del siglo XIX.

En efecto al influjo de la demanda internacional la producción caocera se expande vertiginosamente. Las exportaciones pasan de 2'639.000 dólares en 1875 a 5'344.700 en 1885 (Cf. Velasco, 1981). La producción caocera era ya el principal producto exportable desde comienzos del siglo XIX. El número de árboles ascendía en 1820 a doce millones, o sea 1/5 de las existencias en 1920 (Cf. Quintero, op. cit., 1980, pp. 51 y 55).

Rafael Quintero (Ib. 58 y ss.) y Guerrero (1980) argumentan convincentemente acerca de la importancia de la renta pre-capitalista en la Costa con base en la expansión caocera, en cuanto no existían relaciones salariales entre los terratenientes y los *finqueros* y *sembradores*, ni inversión monetaria, si se obvian los centavos por hectárea por los cuales se podían adquirir tierras. Ello tiene una considerable importancia, ya que conduce a identificar una clase terrateniente precapitalista localizada en la Sierra y en la Costa. La argumentación parece irrefutable en cuanto al carácter no capitalista de ese tipo de relaciones y por ende, del tipo de acumulación a que da lugar.

Sin embargo, la misma información que presenta Quintero por ejemplo, parece mostrar diferencias muy significativas del agro costeño con el encapsulamiento servil de la población indígena en las haciendas serranas. En primer lugar *finqueros* y *sembradores* son *jornaleros* o *pequeños terratenientes* (op. cit., p. 61; subrayado mío) que reciben un predio para sembrar y limpiar durante cierto número de años. Cuando comienza la producción el terrateniente recupera la explotación pagando una cantidad de dinero por

cada planta.

Tenemos por lo tanto dos diferencias no despreciables con los trabajadores serranos. Por un lado se trata de *trabajadores libres*, no adscritos a la tierra como en la Sierra. Segundo, la entrega del predio en producción al terrateniente se hace por dinero. Todo lo cual supone por un lado relaciones no serviles (en el sentido de no adscripción a la tierra) y por otro que esas relaciones implicaban un ingreso monetario prácticamente inexistente en la Sierra.

Por otra parte parece bastante claro que existían con creciente importancia formas salariales. Diversos testimonios señalan la existencia de esas formas (Cf. Ayala, 1978, pp. 202-203), y también de jornales del orden del 100 o/o más altos en la Costa que en la Sierra. El volumen de la fuerza de trabajo remunerada por formas salariales parece también importante. Velasco, por ejemplo (1981), presenta información para cuatro haciendas cacaoteras que en 1920 tenían un promedio de 167 peones. Esta penetración de relaciones salariales era paralela a la existencia de formas precarias.

Parece estar más o menos claro que los terratenientes costeños tenían dificultades para controlar la fuerza de trabajo de forma similar al sistema serrano por falta de población, y que los mecanismos usados en el Litoral, aun cuando no estrictamente capitalistas, eran más atractivos para la población campesina serrana que el sistema de huasipungo.⁶ Así como en ciertas situaciones la abolición de la mita significó una mejora sustancial en las condiciones de vida del campesino *indígena*, al detenerse la mortalidad implicada en tal sistema, la difusión creciente de la producción cacaotera en el Litoral significó un nuevo salto progresivo, al crear condiciones para una parcial liberación de la fuerza de trabajo agraria y una - aunque rudimentaria y limitada - incorporación de una parte de ella a la economía monetaria.

Por lo tanto, las fuertes migraciones Sierra-Costa no se pueden explicar sino en base a condiciones más favorables para su reproducción que las de la población indígena en el Litoral. Se puede señalar que si bien posiblemente, ambas estructuras de control de la fuerza de trabajo tenían un fuerte componente no-capitalista (al no ser dominante el salario) en la Costa ellas suponían una mayor circulación monetaria y, sobre todo, no implicaban adscripción del trabajador a la tierra.

Por otra parte, ciertos ejes de conflictos muestran también una reagrupación de fuerzas sociales en términos en definitiva de las lógicas de acumulación, que muestra la penetración del capitalismo en la Costa. Los exportadores cacaoteros y los productores familiares se movilizaron en contra del diezmo (que gravaba la producción) mientras que el gamonalismo serra-

6 En la legislación vigente en este período se prohibía expresamente la emigración campesina serrana a la Costa.

no lo apoyó sin reservas. En efecto, tal impuesto era un mecanismo de endeudamiento de la fuerza de trabajo y, por lo tanto, de su fijación a la hacienda, cada vez más difícil de mantener por las migraciones hacia el Litoral. Finalmente el impuesto mencionado favorecía a los hacendados serranos, de producción menor que los costefíos y, perjudicaba a éstos, al disminuir su capacidad de competencia en el exterior (Cf. Ayala, op. cit., p. 228 y ss.).

La revolución liberal encabezada por Eloy Alfaro realiza un conjunto de tareas de modernización de la sociedad civil y el Estado: expropiación de tierras de la Iglesia (que se otorgan a sectores burgueses), libertad religiosa, secularización de la enseñanza y del Estado, abolición del concertaje,⁷ nuevos códigos y leyes, y en definitiva, remoción del control político terrateniente. Sin embargo la revolución liberal no expresaba, puesto que no existía como tal, una fracción burguesa ligada a la acumulación industrial. Como vimos, la economía cacaotera, como actividad de exportación, favoreció el desarrollo de fracciones comerciales y financieras que no podían tener interés en reinvertir en actividades industriales ante la extrema debilidad del mercado interno, producto del carácter no asalariado de la fuerza de trabajo serrano y de la debilidad de capas medias urbanas. Pese a su impulso transformador y modernizante, el liberalismo no constituyó plenamente un proyecto nacional-burgués. Creo que ello se deriva - nuevamente - del hecho de que no se basaba en una clase nacional en sentido económico ni ideológico. De tal manera el liberalismo fue una expresión del conflicto entre las clases propietarias costeñas y serranas, antes que un proyecto nacional nuevo en el país.⁸

Por lo tanto la revolución liberal no alcanzó a remover las bases económicas del poder terrateniente al dejar intocadas las estructuras agrarias serranas. Con ello, dejó también sin remover como eje fundamental de su acumulación la renta en trabajo, que continuó vigente aún hasta mediados de este siglo. También fue limitada la revolución liberal a nivel político; en efecto, pese a los importantes cambios que introdujo en cuanto a la modernización del Estado, el liberalismo no universalizó el sufragio o sea no constituyó un universo de ciudadanos libres, base esencial del juego representacional del Estado capitalista. El voto quedó restringido a los alfabetos, lo cual de hecho excluía a la mayor parte de la población trabajadora del proceso político institucionalizado.

7 O sea del "contrato" que ligaba a un campesino con una hacienda.

8 Entre otras cosas, la revolución liberal implicó un reajuste de la política hacia la economía. En efecto, entonces se romps la tradicional alianza Guayaquil-Cuenca y se establece el conflicto político Costa-Sierra, aliándose Cuenca y Quito contra el liberalismo costeño (véase Quintero y Silva, 1982). O sea que las contradicciones entre intereses contrapuestos de las clases propietarias pasan a orientar el conflicto político en términos regionales.

Las transformaciones respaldadas por la burguesía costeña que secularizó y modernizó el Estado, desplazó del control político a los terratenientes serranos y a la Iglesia y recambió algunas de las condiciones sociales de los campesinos, adoleció de dos fundamentales limitaciones: mantuvo el poder terrateniente serrano en lo económico y no constituyó, en sentido estricto, un sistema político capitalista. De ello se deriva que pese a que la revolución liberal rompió en muchos sentidos con la univocidad sociedad civil-Estado propia del régimen político-económico serrano, el Estado generado por la burguesía costeña, a través del liberalismo, no se constituyó plenamente como un espacio de mediación del conflicto interburgués, ni como un mecanismo de organización de este conflicto en términos de la representación política de los ciudadanos, o sea las clases subalternas. De allí que esa matriz política se mantuviera en aspectos fundamentales a lo largo del siglo XX, lo cual tuvo entre otras consecuencias la recurrente debilidad del Estado y su fragmentada estructuración regional.

Pues si no hay ciudadanía extendida, no hay sistema de partidos; y sin éste se vuelve dificultosa la posibilidad de un arreglo político de las diversas fracciones de las clases propietarias. Este hecho tenderá a reproducir a lo largo del siglo XX el corte regional en términos políticos y económicos. Dicho de otra manera, las limitaciones de la revolución liberal en cuanto a crear los mecanismos necesarios para la vigencia de un sistema político nacional, contribuyeron a mi juicio decisivamente para organizar *la estructura relacional entre las fracciones de las clases propietarias y sus expresiones políticas como dicotomía regional*. O sea que la diferenciación social y económica regional no tuvo posibilidad de ser unificada a través de un Estado "moderno" (capitalista) plenamente constituido.

Aquí podría establecerse la distinción entre "Estado nacional" y "Estado capitalista". El análisis de este proceso podría llevar a pensar que en sociedades como la ecuatoriana, estructurada en base a una relación de casta respecto de la población trabajadora indígena puede haber un paulatino proceso de constitución del Estado nacional, sin que paralelamente se constituya el Estado capitalista como tal. Aquel implicaría una delimitación firme de un territorio y la nítida diferenciación de la soberanía política propia de la "extranjera", un fortalecimiento de los aparatos políticos y administrativos del centro gubernamental en su capacidad de tomar decisiones que se cumplen en todo ese territorio, y en la unidad de mando y control de las Fuerzas Armadas. Lo cual implica un cierre del sistema de alianzas y contradicciones sociales y políticas a la "sociedad nacional". Sin embargo, ello no conlleva la constitución coetánea de un Estado capitalista, en cuanto estructuración de un sistema representacional, clases nacionales, difusión de la ciudadanía y un principio legitimador - la soberanía popular - que estructura a nivel político-jurídico las relaciones entre las clases propietarias y no pro-

pietarias.⁹

En rigor ambos procesos no han sido estrictamente simultáneos en América Latina (Cf. Cavarozzi, 1978). Normalmente, el Estado nacional se conforma en el marco de disputas caudillescas por el poder cruzadas a menudo por conflictos políticos y militares supra-nacionales. Sin embargo, aquí estoy enfatizando la no existencia de una solución de continuidad entre ambos procesos. O dicho de otra manera, la ruptura entre ambos, lo cual determina, en Ecuador, que la constitución del Estado nacional no es seguido por la constitución del Estado capitalista en sentido pleno, aun cuando a nivel de la formación social en su conjunto no puede dudarse de su carácter capitalista. En este sentido es evidente que el Estado nacional se conforma entre García Moreno y la revolución liberal, pero el Estado capitalista se constituye en definitiva al finalizar la década del 70, con la consagración plena de la ciudadanía, al erradicarse el analfabetismo como causal de exclusión ciudadana. Ello ha sido precedido, como no podía ser de otra manera, por la eliminación de las relaciones no-capitalistas en el agro, que comienza con la Junta Militar de 1963 y termina en el régimen militar encabezado por Rodríguez Lara.

Durante el siglo XX, sin perjuicio de importantes cambios económicos y sociales, y hasta la década del 50 aproximadamente, siguen vigentes las características estructuradas en el siglo XIX. Es decir, continúa vigente el sistema hacendario serrano con base en relaciones no capitalistas; una mayor penetración de las relaciones capitalistas en la Costa y una crónica imposibilidad de constituirse un sistema hegemónico que organizara el conflicto.

Esta penetración del capitalismo en la Costa, recibió un decisivo impulso con el auge bananero (a partir de 1950) ya que con este producto por un lado se difunde el trabajo asalariado en las plantaciones, y por otro se expande un importante sector de unidades familiares ligadas al mercado. Por otra parte esa monetarización de la economía arrastra a las haciendas de cacao y café que deben establecer relaciones salariales con la fuerza de trabajo o arrendar lotes para mantenerla. Hacia 1954 los jornaleros independientes eran la mitad de las familias en la agricultura (Cf. CIDA, 1954). La base de esa inestructuración hegemónica se encuentra en la no existencia de clases nacionales que gestaran un proyecto nacional unificador de la dominación de los sectores propietarios. O sea que a la diferenciación productiva organizada en base a distintos tipos de relaciones sociales se superponía un nivel político también acotado regionalmente.

Claros indicadores de lo anterior son: i/ la recurrente inestabilidad política del país: de los 85 gobiernos que han habido, 21 han sido dictadu-

ras, 25 han sido "encargados" por diversas vías, 20 por congresos ad-hoc y 19 han sido elegidos por sufragio popular, restringido por cierto ¹⁰; en los 145 años de vida republicana cada 20 meses se ha producido un cambio de Gobierno (Cf. Hurtado, 1977); ü/ la reiterada presencia en el proceso ecuatoriano de movimientos u organizaciones políticas ad-hoc que aparecen para impulsar un candidato o voltear un gobierno y luego se disuelven. Por ejemplo la Alianza Democrática Nacional que llevó al poder a Velasco después de la derrota militar en la guerra con Perú, el Movimiento Cívico Ecuatoriano que impulsó en 1948 a Galo Plaza a la Presidencia y la Alianza Democrática Ecuatoriana que agrupó a todos los sectores interesados en la caída de la Junta Militar de 1963.

En este sentido puede decirse que si los terratenientes serranos fueron derrotados en lo político-militar por la revolución liberal, las limitaciones antes mencionadas de la misma, hizo que no lo fueran en lo social: sus bases de poder societal - su control no-capitalista de la fuerza de trabajo indígena - viabilizaron las contradicciones regionales como forma de reorganizar los conflictos de clases dominantes en función de lógicas de acumulación distintas (es decir, entre otras cosas, modalidades diferenciadas de articulación de las clases propietarias con las no-propietarias), en las cuales además son cooptados amplios segmentos de clases subalternas que quedan así subordinadas, a un tipo de conflicto político que expresaba en lo sustancial contradicciones al interior de las clases dominantes. ¹¹ Ello da lugar a una reproducción permanente de la región como espacios autocontenidos de organización fragmentada del Estado, fundada en especificidades de las clases dominantes y dominadas en su modo de producción, y que se expresa en definitiva en espacios regionales de articulación de poder. El fundamento final de este corte regional consiste en definitiva en la diferenciación ecológica, tema sobre el cual volveré más adelante.

Creo que si bien es válido y correcto hacer múltiples acotaciones a esta básica dicotomía, en cuanto a la índole de los intereses que alimentan esa fractura regional y a la cambiante red de alianzas y contradicciones inter e intra regionales (Cf. Quintero y Silva, 1982), una vez reunificados Quito y Cuenca durante la revolución liberal, ese corte regional distingue básicamente la Sierra y la Costa. Corte que se reformula y reconstituye con otras características desde la década del 60 en adelante, como se discute más tarde.

10 Entre 1948 y 1968 el mayor porcentaje de habilitados para votar en relación a la población fue el 28.8 en 1966. En 1948 fue el 18.1 (Cf. Martz, 1972).

11 Véase un ejemplo de ésto en los conflictos estudiados por Quintero y Silva (1982).

SECCION

LAS POLITICAS ESTATALES ENTRE 1963 y 1980
Y EL APARATO INSTITUCIONAL AGRARIO

1. Introducción

En este capítulo se abordará una caracterización de las políticas agrarias comprendidas entre el período abierto por la Junta Militar de 1963 y 1980, y se intentará poner en relación esas políticas con las características de los regímenes políticos que las impulsan.

El primer intento por transformar en sentido capitalista el agro ecuatoriano (especialmente el serrano, como se verá) es iniciado por la Junta Militar de 1963. No interesa examinar aquí con detención el proceso político coyuntural que viabilizó ese régimen militar y la crisis política que la precedió (Cf. Abad, 1970). Desde el punto de vista del interés de este trabajo es suficiente con enfatizar que el conjunto de medidas que impulsa esa Junta (reforma agraria, fundamentalmente la erradicación del huasipungo y la afectación de tierras estatales, unificación del sistema tributario y presupuestario disperso con centenares de instituciones y mecanismos regionales, provinciales y municipales, y la reforma administrativa) apuntan a una modernización capitalista del Estado (en el sentido que he discutido en el capítulo I) y de la sociedad civil. El gobierno militar hace además una decisiva contribución a la creación de un mercado de capitales para la industria, a través de la creación de la Corporación Financiera Nacional, y de un conjunto de medidas de protección industrial (Cf. Hurtado, 1977).

Son en definitiva tareas de consolidación capitalista incumplidas hasta ese momento, frustración determinada por la inexistencia de una fracción y un proyecto burgués-modernizante, que pautó la no estructuración durante todo este siglo de una alianza hegemónica que plasmará un Estado capitalista.

Antes de la toma del poder por la Junta Militar y de la expedición de la Ley de Reforma Agraria hubo dos procesos de significativa importancia en relación a la cuestión agraria. Por un lado, un sector de los terratenientes serranos había iniciado un proceso de liquidación del huasipungo, como parte de una estrategia orientada a reorganizar la racionalidad de sus empresas en una orientación definitivamente capitalista.¹² Este proceso

12 Proceso que ha sido estudiado exhaustivamente por Barsky (1978).

tuvo un alcance limitado pero no despreciable: se eliminaron el 15 o/o de los mismos, lo cual afectó al 15 o/o de las tierras en ese régimen. La entrega anticipada de huasipungos (como le llama Barsky) expresa la diferenciación de una nueva fracción terrateniente que en ciertos períodos tuvo su expresión política en el llamado placismo.¹³

Aquí será necesaria una corta digresión acerca del "placismo". La importancia política y social de este grupo, al cual se refieren diversos autores, no parece estar demasiado clara. Todo parece indicar que existían en el país sectores tecnocráticos, órganos de prensa, personalidades, altos funcionarios públicos, etc., que constituían un heterogéneo conglomerado que puede ser caracterizado como "desarrollista". Una de las más relevantes personalidades desarrollistas era sin duda Galo Plaza. Entre otros ámbitos de su multifacética acción Plaza fue de los propulsores y difusores de los cambios modernizantes en el agro.¹⁴ Plaza apoyó el programa modernizante de la Junta Militar y sin duda lo hicieron otras personalidades y grupos "placistas", esto es desarrollistas. Sin embargo habría que distinguir este fenómeno por el cual Plaza y el "grupo desarrollista" procuró influir en las estructuras de poder, asesorando y presionando, con la existencia de una fracción de clase terrateniente modernizante con capacidad de incidir en el proceso. Es decir que a partir de la importancia económica de un sector burgués que se diferencia en cuanto a su proceso de acumulación - defensivamente como señala Murmis (1980) - en tanto que agregado de unidades micro-económicas, hay que considerar la capacidad o incapacidad para que con base a ese hecho, se genere un *proyecto social y político que exprese los intereses estructurales e históricos de esa fracción*, intereses que deberán expresarse a nivel corporativo y político.

Y bien, tanto de la presentación del período de la Junta Militar - y los años inmediatamente anteriores - que hacen diversos autores (Cf. Abad, Barsky, Hurtado (op cit.), Velasco (1979) como de un análisis de la prensa de los críticos y decisivos meses que van desde octubre de 1973 a mayo de 1974, parece evidente que el "placismo" como expresión político-social de los terratenientes modernizantes no fue fuerte y su capacidad de convocatoria y movilización más bien tenue.

La capacidad de influencia y apoyo del placismo tiene dos momen-

13 De Galo Plaza, hacendado modernizante, ex-Secretario General de la OEA y Presidente del Ecuador.

14 A los cargos ya mencionados antes desempeñados por Galo Plaza, este típico "notable", cuya capacidad de influencia se acrecienta en una situación de no estructuración de un sistema político, fue Presidente del Tribunal Electoral en 1978, en el referéndum que aprobó la actual Constitución, y en 1980 fue una de las cinco personas que negociaron una mediación entre el Parlamento y el Presidente Roldós, en la primera crisis política del nuevo régimen constitucional.

tos privilegiados. El primero cuando ocupa la Presidencia (1948-1952), que se beneficia de la prosperidad bananera. Pero sobre todo en el primer período de la Junta Militar del 63, en que el placismo apoya el programa de transformaciones de esa Junta, aun en contra de la creciente movilización de los sectores dominantes costeños y serranos.

Se trata más bien de una cierta capacidad de inserción en estructuras políticas o tecnocráticas, o sea de la capacidad de negociación e influencia, pididamente expresada en la entrevista que narra Barsky (1980), en la cual el hacendado José María Plaza es consultado por el Presidente Arosemena acerca de qué hacer en el agro; situación similar al tipo de prédica que hizo Bonifaz ¹⁵ desde sus comentarios en el diario "El Comercio" o en cargos de asesoramiento de instituciones públicas.

Ello no impide que Galo Plaza, como "notable" haya tenido una relevante importancia en muchas y decisivas coyunturas. Pero me estoy refiriendo aquí a la no constitución de un movimiento político y a la acción de una fracción de clase en la escena política.

Por el contrario lo que sí resalta es la creciente y radical oposición de las Cámaras de Agricultores de la Sierra a la reforma agraria, que se repetirá entre 1972 y 1974 en que esos mismos sectores logran forzar la renuncia del Ministro de Agricultura Maldonado Lince, liquidando con ello la posibilidad de un proceso más profundo de reforma. Hay que distinguir también entre la *movilización activa y persistente* de los organismos corporativos terratenientes serranos, cuando la reforma agraria empieza a funcionar y su capacidad para establecer alianzas con otras fracciones burguesas, de la negociación y presión (acerca de la necesidad de las reformas) de esos sectores o de algunos de sus integrantes, en el período de discusión de los proyectos, antes de 1964.

Creo que una formulación precisa de la relación entre la iniciativa terrateniente de eliminación del huasipungo y la acción estatal consiste en considerar a la primera como un limitado proceso (recuérdense las cifras del número de huasipungos y superficie entregados por la iniciativa terrateniente) que anticipa una de las medidas de un proyecto reformista que este sector modernizante, sólo parcialmente constituido como fracción burguesa, ¹⁶ no podía generar y menos conducir. Y es la institución militar, catalizando ¹⁵ diversas corrientes y fuerzas que presionaban desde distintos ángulos a favor de los cambios agrarios ¹⁷ en una típica expresión de la autonomía relativa del

15 Se trata de otro terrateniente que desde años antes a 1964 argumentaba a favor de la eliminación del huasipungo.

16 Puesto que la sola existencia de un agregado de unidades económicas, sin una conciencia de sus intereses históricos, no alcanza para definir una clase o una fracción de clase.

17 Por ejemplo los créditos prometidos por la Alianza para el Progreso, depen-

Estado, la que intenta el programa reformista en cuyo marco comienza a eliminarse el huaipungo serrano.

Entre esa estructuración defensiva de sus intereses de los terratenientes modernizantes¹⁸ y la acción del Estado a través de su política agraria, media un salto cualitativo que tiene que ver con la capacidad política de los sectores de la sociedad civil para la organización del poder del Estado. Todo indica además que la iniciativa terrateniente había llegado, o estaba a punto de llegar al límite de su capacidad de avance en la transformación de las relaciones sociales en el campo.

Por otra parte, en los años anteriores a la reforma agraria del 64 ya se había procesado una compleja discusión acerca de la "cuestión agraria" en la que participan sectores políticos y propietarios, personalidades, la Iglesia, misiones internacionales, etc., además de la "opinión pública", ésto es, la prensa, fundamentalmente. En esta discusión se acotan y decantan el alcance y los límites de las transformaciones políticamente posibles que se cristalizan luego en la Ley de 1964. Sin embargo, cuando la reforma se intentó encuentra la más férrea oposición de la clase terrateniente serrana en su conjunto, la cual, aliada a sectores ligados a la banca y al comercio costero, sectores que apoyados por la izquierda, el movimiento sindical y estudiantil, termina haciendo caer el régimen militar en 1966.¹⁹ El clivaje entre la sociedad civil y el Estado aparece con transparencia en esta coyuntura. El acuerdo de sectores que se supone representan a las diferentes clases y fracciones no dice relación, en definitiva, con la correlación de fuerzas existentes en la sociedad civil ni por lo tanto implica acuerdo a este nivel. El complejo proceso de discusión previa a nivel del Estado y sus órganos de "representación política" no expresa en realidad los intereses sociales y políticos que se ponen en marcha en un sentido exactamente inverso al "pactado", apenas las transformaciones se inician.

En relación a las ideas planteadas en la sección anterior, es evidente

dientes de reformas en el agro, la amenaza siempre presente del campesinado, los estudios y trabajos que habían divulgado las extremas desigualdades de la estructura agraria, la persistente prédica de algunos importantes órganos de la opinión pública, como el Diario "El Comercio".

18 Es importante anotar que el interés de los sectores atrasados era distinto al de los modernos. Para los primeros la posibilidad de retener excedentes dependía en gran parte de mantener el huaipungo (Cf. Barsky, 1978). Por lo tanto su subsistencia como fracción se definía en buena medida por su capacidad para quebrar el proyecto reformista. Los "modernos" en cambio, que habían mejorado su captación de excedentes al tiempo que eliminado la amenaza campesina, no estaban directa e inmediatamente involucrados en la confrontación.

19 Esta peculiar alianza de sectores con intereses económicos, sociales y políticos tan distintos se explica porque el intento modernizante de la Junta se hace en un contexto político-ideológico represivo y excluyente de los sectores populares, a diferencia del de Rodríguez Lara.

que el Estado sigue en la década del 60 sin constituirse como espacio de representación de la sociedad civil. Dicho de otra manera, las clases se movilizan y expresan directamente a nivel de la política; hay una fuerte politización de la instancia corporativa.

En definitiva, creo que en términos estrictos puede decirse que ese sector terrateniente capitalista se constituye como cuasi-fracción. Es evidente que existió un proceso de diferenciación de un sector que se modernizó y racionalizó al interior de una lógica de acumulación capitalista. Es evidente también que a través de la mediación de un grupo de representantes que actúan en la escena política - el más relevante Galo Plaza - ese agrupamiento tiene una decisiva importancia en la elaboración de la ley de reforma agraria. Sin embargo, una vez que esa ley es aprobada y sobre todo de que actúa (tanto entre 1964 y 1966 como entre 1973 a 1977) las organizaciones corporativas terratenientes están controladas por sectores que se oponen al proceso en curso; y ese agrupamiento de terratenientes-capitalistas desaparece de la escena social y política. O sea que se ha constituido una fracción a nivel económico y social que logra expresarse en una coyuntura de discusión ²⁰ *pero no de conflicto*; y que no tiene expresión corporativa ni representación política en sentido estricto. De ahí que podría ser caracterizada como cuasi-fracción, que además es defensiva, como señala Murmis.

La reforma agraria es limitada y concede un amplio margen de salvaguardia a diversos sectores terratenientes. Sin embargo, más adelante se verá que sus efectos han transformado muy significativamente la estructura agraria. La importancia de esa cuasi-fracción terrateniente-capitalista, reside en el hecho de que juega un decisivo papel en la concreción de esa reforma, cuya necesidad era aceptada - de buen o mal grado - por amplísimos sectores sociales, políticos y aún religiosos. Y si la reforma no fue más radical es quizás en buena parte por la inexistencia de un movimiento indígena de carácter nacional que presionara uniformemente por una demanda más amplia que la del huasipungo. (Cf. Velasco, 1979, pp. 138 y s.s.).

Pueden distinguirse entonces dos momentos. En la etapa de la discusión de la Ley de Reforma Agraria, los terratenientes modernizantes tienen una relevante importancia en el proceso de viabilización a nivel del Estado de esa Ley, a través de sus representantes "técnicos" y políticos. No es ninguna novedad por cierto decir que no existe nunca una lógica puramente "estatal" y que ~~la acción del Estado es una resultante entre otras cosas de su carácter de espacio de contradicciones y conflictos~~. Y un segundo momento en el que el Estado comienza a actuar, donde la clase terrateniente serrana fundamentalmente despliega tanto en la década del 60 como en la del 70 una sistemática movilización corporativo-política orientada a impedir

o al menos minimizar el impulso transformador general y coactivo que se genera, como no podía ser de otra manera, desde el Estado.

Por lo tanto, la entrega anticipada de huasipungos, más allá de su limitada expansión, paralela a la acción de los "intelectuales orgánicos" de esa "cuasi-fracción, juega un papel muy significativo al apoyar desde la sociedad civil y a nivel del Estado, una transformación modernizadora de las estructuras agrarias.

Esa relevancia de la acción a nivel estatal de los terratenientes modernizantes a través de un conjunto de mediaciones personales e institucionales, es particularmente importante, dada la inexistencia en el período de un sistema político-representacional que negociara el conflicto.

Los sectores que desde el Estado y los partidos estaban dispuestos a impulsar una reforma agraria (dentro de ciertos límites, claro está) reciben un apoyo muy significativo desde los propios sectores propietarios que ya han comenzado a operar cambios en los mecanismos de control de la fuerza de trabajo. Esto tiene que ver con la viabilización de una política pública y las condiciones sociales y económicas que la hacen posible. Otro tema es, si ese sector se constituye o no como fracción a nivel de la política. En este sentido es bastante claro que el retiro del apoyo del placismo a la Junta Militar es el ocaso de la participación de los representantes de los terratenientes capitalistas modernizantes a nivel del proceso político, acerca de lo cual se argumenta en la sección III.

En 1972 se instala un nuevo régimen militar encabezado esta vez por el General Rodríguez Lara. Una caracterización teórica precisa será intentada en el capítulo final de este trabajo. Por ahora es suficiente con señalar algunos rasgos relevantes del mismo. Por un lado, la nueva intervención militar se verifica con la prosperidad petrolera en el futuro cercano. Segundo, aparece como una respuesta a la inestabilidad política-partidaria manifiesta en el auto-golpe de Velasco y también a su política petrolera.²¹ Tercero, el proyecto militar tiene diferencias sustantivas con el de la Junta del 63, tanto en su perspectiva de las transformaciones de la sociedad y del Estado, como de las alianzas sociales que procura establecer. Por un lado, se procura instrumentar éste como espacio de representación de los intereses de ciertos sectores subalternos. Además, se define una política nacionalista en materia petrolera. Cuarto, se impulsa el desarrollo industrial, y por último, en lo que es de interés a este trabajo, se expande con un fuerte impulso el sector empresarial de la economía (navegación, transporte marítimo, empresas de servicios, refinación de petróleo, etc.).

21 Debe recordarse que antes del régimen militar del 72 casi un tercio del territorio del país se había entregado en concesión a compañías petroleras internacionales, en una típica situación de enclave.

2. Alcance y límites de las políticas agrarias

La Reforma Agraria que se aprueba en 1964 se propone básicamente preservar de la eventual afectabilidad a las haciendas de alta productividad, orientando las futuras afectaciones hacia las unidades ausentistas o de baja productividad, y a las haciendas públicas. Al mismo tiempo, se concede un plazo de tres años para ponerse en condiciones de no afectabilidad y se instaura una serie de mecanismos para conceder tierras en régimen de colonización, o dividiendo las haciendas públicas.

Como se advierte, la reforma no tiene nada de radical; se propone modernizar el agro, induciendo la racionalización empresarial a las explotaciones de baja productividad, e incorporar las transformaciones a la amplia dotación de tierras públicas no explotadas y a las de la Asistencia Pública, generalmente arrendadas a particulares. Y erradicar el trabajo precario, fundamentalmente el huasipungo.

La reforma agraria recibió un impulso fuerte con la expedición por el Gobierno de Velasco Ibarra del Decreto de Abolición del Trabajo Precario en la Agricultura y el Decreto 1001 en 1970, que se refiere a las tierras en producción de arroz, un bien salario fundamental que estaba en crisis desde tiempo atrás, al punto de requerirse importaciones para solventar el consumo interno. Estas medidas contribuyeron decisivamente a que el movimiento campesino costeño, que desarrollaba un profundo conflicto con los terratenientes, obtuviese el respaldo estatal, produciéndose a partir de entonces significativas transformaciones en la estructura agraria del Litoral. La Ley de Reforma Agraria aprobada en 1973 es más radical que la del 64 en cuanto requería una explotación eficiente de más del 80 o/o del predio para no ser afectable y cuyo nivel de productividad fuera por lo menos igual al establecido por el Ministerio de Agricultura y Ganadería para esa zona, entre otras exigencias. También se consagraban causales de expropiación que se referían a la existencia de relaciones no salariales y a la presión demográfica, una de las cuales permitió, en mayor medida procesos de distribución de tierra. Si bien no se establecían límites máximos como en 1964, se introducía el concepto de "acaparamiento de tierras".

En este punto intentaré caracterizar el alcance de la Reforma Agraria así como las diversas modalidades mediante las cuales actuó. La información será organizada por períodos. El primero comprende los años que van de 1964, año de la aprobación de la Ley de Reforma Agraria, a 1966, cuando la Junta Militar abandona el poder. El segundo comprende el interregno civil entre los gobiernos inilitares y el tercero el del Régimen Militar; cuando la información disponible lo permita, diferenciaremos un subperíodo, el definido por la presidencia del General Rodríguez Lara, de 1972 a 1975.

Nos interesa antes que nada resaltar lo que podríamos definir como

la línea de continuidad de los diversos gobiernos que se suceden desde 1963 a 1979, respecto de la política agraria.

a) La colonización

El cuadro No. 1 muestra bastante claramente cómo esa política expresa ciertas constantes más allá de los avatares estrictamente políticos, y de las modalidades diferenciales con que se organiza el Estado y más en general, que asume el ejercicio del poder. En efecto, a lo largo de todo el período analizado la colonización es el régimen predominante; el porcentaje de tierras adjudicado en régimen de reforma agraria (parcelación en haciendas privadas, en predios de Asistencia Pública, entrega de huasipungos y eliminación de otras formas precarias) es más o menos un 25 o/o del total de adjudicaciones a lo largo de los períodos analizados. Segundo, se advierte cómo el régimen de reforma agraria se aplica fundamentalmente en la Sierra, aun después de la expedición del Decreto 1001. Por encima entonces de las discrepancias y los conflictos, es visible que las tierras públicas inexploradas operan como el mecanismo central de "descompresión de tensiones". Es bien interesante que el porcentaje más alto de afectaciones por la reforma agraria, es entre 1978 y 1980, aunque el volumen de has. adjudicadas es menor.

b) El tamaño de los predios

La segunda línea de continuidad puede ser observada en la serie del cuadro No. 2: se advierte que el tamaño promedio adjudicado por familia es considerablemente más grande en el régimen de colonización que en el de reforma agraria. En el primero de los regímenes señalados el promedio está, con excepción de 1964 cuando la reforma agraria comenzó a implementarse, por encima de las 30 hectáreas. Este punto es bien importante. Muestra un sistemático intento por instalar un tipo de actor social sustancialmente diferente en un caso y otro.

En efecto, en el régimen de reforma agraria tiene una importancia fundamental la entrega del huasipungo, por lo general un lote pequeño, y la erradicación del arrimazgo en la Provincia de Loja donde este sistema estaba generalizado. En el caso de la entrega de tierras colectivas a comunas indígenas, el promedio de hectáreas/familia es también reducido. Por el contrario, cuando se aplica el régimen de colonización ya sea en la Costa, el Oriente o aún en la Sierra, la dotación de tierras es cualitativamente superior.

Es interesante anotar además que esta orientación está prefijada en la Ley de 1964. En efecto, el Artículo 42 establece que el IERAC determinará en cada zona la extensión de la "unidad agrícola familiar", ésto es, el tamaño mínimo del lote a entregar. Respecto de esa extensión, la Ley prescribe que es aquella que "conforme a la naturaleza de la zona, sea suficiente

CUADRO No. 1

DISTRIBUCION DE LAS HECTAREAS ADJUDICADAS POR PERIODO, REGIMEN Y REGION

	PORCENTAJES							
	REFORMA AGRARIA			COLONIZACION				TOTAL DE HAS.
	SIERRA	COSTA	SUBTOTAL	SIERRA	COSTA	ORIENTE	SUBTOTAL	
1964 - 1966	23,3	5,7	29,0	40,0	15,0	16,0	71,0	293.063 (100,0)
1967 - 1971	19,0	5,5	24,5	31,2	27,4	16,9	75,5	380.238 (100,0)
1972 - 1975	13,7	8,1	21,8	14,5	17,4	46,3	78,2	530.086 (100,0)
1976 - 1977	22,6	8,6	31,2	12,8	16,5	39,5	68,9	434.697 (100,0)
1972 - 1977	17,7	8,3	26,0	13,7	17,0	43,3	74,0	964.783 (100,0)
1978 - 1980*	—	—	33,5	—	—	—	66,5	712.518 (100,0)

FUENTE: Estadística de Adjudicaciones - IERAC.

ELABORACION: Gustavo Cosse.

(*) Para estos años la información no distingue regiones.

CUADRO No. 2

PROMEDIO DE HECTAREAS POR FAMILIA ADJUDICADAS POR TIPO DE AFECTACION, AÑO Y REGION 1964 - 1977

AÑOS	REFORMA AGRARIA		COLONIZACION		
	SIERRA	COSTA	SIERRA	COSTA	ORIENTE
1964	2.64	0	20.1	52.0	0
1965	4.03	21.6	38.4	44.3	0
1966	4.26	12.4	35.5	34.0	0
1967	5.43	12.9	43.6	25.5	0
1968	9.9	28.4	33.9	25.9	0
1969	4.2	22.0	36.4	46.5	0
1970	2.7	17.6	37.4	38.2	0
1971	7.5	11.4	34.7	34.1	0
1972	10.0	5.7	30.4	32.5	42.3
1973	11.4	31.4	34.5	27.7	52.5
1974	6.0	9.2	37.5	39.6	62.1
1975	12.2	14.7	41.3	34.1	40.2
1976	14.3	10.8	44.7	45.5	47.3
1977	16.8	16.1	46.6	43.0	55.2
1972 - 1977	13.0	12.5	39.2	38.0	50.2

FUENTE: Estadísticas de Adjudicaciones - IERAC

ELABORACION: Gustavo Cosse.

para que, explotada en condiciones de razonable eficiencia, mediante el trabajo del propietario y su familia sea capaz de suministrar ingresos adecuados para su sostenimiento, para el pago de las deudas organizadas en la compra, aprovechamiento de la tierra y para el progresivo mejoramiento de la explotación, la vivienda y el nivel de vida. El trabajo familiar puede ser completado con el empleo de mano de obra extraña en ciertas épocas de labor agrícola, si la naturaleza de la explotación así lo requiere".

A su vez, el Artículo 43 establece que los fraccionamientos en predios rústicos no pueden ser inferiores a la unidad agrícola familiar. También cuando la Ley regula el régimen de colonización establece la vigencia de la unidad agrícola familiar. Pero es muy interesante recalcar que cuando se organiza la eliminación de los huasipungos y otras formas de trabajo precario, no se alude para nada a un tamaño mínimo.

De tal manera, parece bastante claro que la Ley implícitamente plantea dos situaciones en cuanto al actor social que se proyecta instalar. La

primera se refiere al huasipunguero; el objetivo es en este caso la entrega del predio, independientemente de su tamaño; es importante señalar que la Ley mantiene los derechos de tránsito, agua y recolección de leña - que son vitales - al ex-huasipunguero, en la medida en que éste sea trabajador asalariado de la hacienda. La segunda situación comprende todos los regímenes restantes, ésto es el de reforma agraria (parcelación de haciendas privadas y públicas, reversión, etc.), y el de colonización. Parece claro que la Ley trata de inducir la instalación de un productor familiar capitalizado que se aproxima mucho a lo que habitualmente se entiende como "farmer", siempre que no se trate del ex-huasipunguero.

Con lo anterior no se afirma que efectivamente los beneficiarios con más de 20 hectáreas sean hoy productores familiares capitalizados, cercanos a lo que generalmente se define como "farmer". Todo parece indicar, como veremos más adelante, que la adjudicación de tierras no tuvo el suficiente apoyo de otras políticas, sobre todo de asistencia técnica y crédito que permitiera a la mayor parte de estos productores el ingreso a un definido ciclo de acumulación. Esto no impide, sin embargo, restar importancia a ese proceso diferencial que instala una masa importante de productores claramente ligados al mercado y con un tipo de articulación al sistema hacendario, netamente distinto al del ex-huasipunguero. Esa importancia es relevante, tanto por lo que se refiere al proceso de conformación de la estructura de clases en el campo, como a la dinámica social y política; esta realidad marcará sin duda el proceso social agrario en el futuro, y será un dato central en la estructuración de alianzas y movilizaciones sociales. Diremos aún que esta nueva realidad agraria, sustancialmente distinta a la anterior a 1964, está condicionando ya la discusión acerca del "qué hacer" en el campo ecuatoriano.

Los cuadros Nos. 3 y 4 permiten visualizar el proceso de entregas y la intensidad del mismo. Es interesante señalar, en primer lugar, que es durante el interregno civil (1967-71) cuando el régimen de reforma agraria, tanto en la Sierra como en la Costa, tiene menos impulso.²² Y segundo, que es durante el subperíodo de 1978-80 cuando ese régimen adjudica más tierra en la Sierra. Por lo demás, el gobierno encabezado por el General Rodríguez Lara dio un fuerte impulso a la colonización en el Oriente, el cual se mantiene hasta la actualidad. Sobre el final de la década (1978-1980), baja considerablemente el volumen de hectáreas adjudicadas tanto en reforma

22 Una Misión de las Naciones Unidas señalaba: "Desde marzo de 1968, el Gobierno ha dejado de apoyar vigorosamente la Reforma Agraria con fondos y autoridad necesarios para la solución efectiva de los problemas de la tierra y eso hace dudar de la conveniencia de que se continúe prestando asistencia técnica hasta que se defina la posición oficial en ese campo" (tomado de Abad, 1970: 165).

agraria como en colonización.

Ahora bien, es evidente que el proceso de reforma agraria involucró directamente un número limitado de hectáreas y familias. Entre las diversas causales de la Reforma Agraria hasta 1975 se había afectado aproximadamente el 6.6 o/o de la superficie agrícola al año 74. Este hecho indudable es mencionado en valiosos trabajos (Velasco, 1979; Chiriboga, 1982) para enfatizar el alcance limitado de la acción estatal y de las transformaciones agrarias impulsadas por éste. Sin embargo, entre 1954 y 1974 la estructura agraria cambió si no radicalmente, al menos en forma significativa (cuadro No. 4-A).

El número de predios entre 5 y 100 hectáreas aumentó del 24.8 o/o del total al 31 o/o y lo que es tanto o más importante, la superficie controlada en el tramo mencionado pasó del 28.4 o/o al 45.3 o/o. Los predios típicamente "medios", entre 5 y 50 hectáreas pasaron en número del 22.4 o/o al 26.8 o/o y en la superficie controlada del 19.3 o/o al 28 o/o. En el extremo superior, los predios mayores de 500 hectáreas disminuyeron del 0.4 o/o al 0.3 o/o y en su superficie, del 45.1 o/o al 26.8 o/o. Y los predios "muy grandes" de más de 1.000 hectáreas redujeron la superficie del 37.3 al 20 o/o.

Ahora bien, si se hace un análisis comparativo de las dos regiones (cuadro 4-B) destacan algunas cosas interesantes. En 1954 ambas estructuras agrarias tenían básicamente el mismo perfil, aunque en la Sierra los predios de hasta 20 hectáreas ocupaban alrededor del doble que en la Costa. Los predios mayores a 500 hectáreas tenían aproximadamente el mismo peso en ambas regiones. Pero en 1974 aparecen estructuras más diferenciadas; los tramos medios, entre 20 y 100 hectáreas tienen algo más de superficie en la Costa. Y los minifundarios (1-5 has.) tienen en la Sierra casi el doble de la superficie que en la Costa. En conjunto las unidades de hasta 50 has. acumulan más superficie en la Sierra (39.8) que en la Costa (34.1).

Si se analiza el número de unidades (cuadro 4-B), aparece evidente primero, un aumento muy fuerte de las unidades minifundarias. Pero también un aumento muy significativo del número de unidades medias, entre 5 y 50 has. En este sentido el análisis de relaciones porcentuales puede no dar una idea muy clara de los cambios en la estructura agraria, al haber aumentado mucho la superficie ocupada total. Debe resaltarse el hecho de que en la Sierra los productores en ese tramo pasaron de 40 a 61 mil y en la Costa de 36 a 65 mil; un aumento del 50 o/o y el 80 o/o respectivamente. En total, aparecieron en el período en cuestión casi 50 mil productores más, lo cual parece bien importante.

Por otra parte es seguro que ese proceso de desconcentración de la estructura agraria ha continuado después de 1974, ya que entre 1976 y 1980 se han afectado casi más de un millón y medio de hectáreas más. *En*

CUADRO No. 3

VOLUMEN DE HECTAREAS ADJUDICADAS POR REGIMEN, PERIODO Y REGION

1964 - 1980

	REFORMA AGRARIA			COLONIZACION				TOTAL GENERAL
	SIERRA	COSTA	TOTAL	SIERRA	COSTA	ORIENTE	TOTAL	
1964 - 1966	68.447	17.154	85.601	116.546	43.443	47.473	207.462	293.063
1967 - 1971	72.189	21.102	93.291	118.901	104.165	63.881	286.947	380.238
1972 - 1975	72.725	43.297	116.022	77.242	91.640	245.182	414.064	530.086
1976 - 1977	98.293	37.353	135.646	55.693	71.808	171.550	299.051	434.697
1978 - 1979 (*)	..	..	155.524	..	..	..	333.985	489.509
1980 (*)	..	..	83.669	..	..	..	139.340	223.009
TOTAL			669.753				1'680.849	2'350.602

FUENTE: Estadísticas del IERAC.

ELABORACION: Gustavo Cosae.

(*) La información para estos años no está desagregada por regiones.

CUADRO No. 4

PROMEDIOS ANUALES DE HECTAREAS ADJUDICADAS
POR PERIODO, REGIMEN Y REGION

PERIODO	REFORMA AGRARIA			COLONIZACION				TOTAL
	SIERRA	COSTA	SUBTOTAL	SIERRA	COSTA	ORIENTE	SUBTOTAL	
1964 - 1966	22.815	5.718	28.533	38.850	14.481	15.757	69.088	97.662
1967 - 1971	14.437	4.220	18.658	23.780	20.883	12.776	57.389	75.047
1972 - 1975	18.181	10.824	29.005	19.310	22.910	61.295	103.516	132.521
1976 - 1977	49.146	18.676	67.823	27.846	35.904	85.775	119.856	217.348
1978 - 1977*	28.503	13.441	41.994	22.155	27.241	69.455	118.852	160.797
1978 - 1979*			77.767				166.992	244.754
1980*			83.669				139.340	223.009

FUENTE: Estadísticas del IERAC.

ELABORACION: Gustavo Cosae.

(*) En estos años la información no distingue por regiones.

total²³ el 30 o/o de la tierra censada en todo el país a 1974 ha sido distribuida.

Por otra parte, los predios típicamente minifundarios, menores a una hectárea aumentaron su número, del 26.8 o/o al 28.0 o/o y mantuvieron prácticamente igual la superficie que controlaban. Los de 1 a 5 has. finalmente pasaron del 46 o/o a 38.7 o/o en número y también mantuvieron el mismo porcentaje de superficie que controlaban.

Y bien, parece indudable que hubo un doble fenómeno: junto a la

CUADRO No. 4-A

COMPARACION DE LOS CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA AGRARIA POR REGIONES, POR TRAMOS DE TAMAÑO Y SUPERFICIE OCUPADA 1954 y 1974

HECTAREAS	SIERRA				COSTA			
	1954	Porcentajes	1974	Porcentajes	1954	Porcentajes	1974	Porcentajes
	o/o	Acumulados	o/o	Acumulados	o/o	Acumulados	o/o	Acumulados
Menos de 1	1.4	1.4	1.6	1.6	0.2	0.2	0.4	0.4
1 - 5	10.0	11.4	10.3	11.9	2.9	3.1	4.0	4.4
5 - 10	5.1	16.5	6.4	18.3	3.9	7.0	4.5	8.9
10 - 20	4.7	21.2	7.8	26.1	5.1	12.1	7.5	16.4
20 - 50	7.3	28.5	13.7	39.8	12.5	24.6	17.7	34.1
50 - 100	7.2	35.7	12.1	51.9	11.0	35.6	14.0	48.1
100 - 500	15.6	51.3	16.4	68.3	23.0	58.6	24.2	72.3
500 - 1000	7.6	58.9	6.7	75.0	7.9	66.5	8.0	80.3
1000 - 2500	11.9	70.8	9.8	84.8	10.8	77.3	8.1	88.4
2500 y más	29.2	100.0	15.3	100.0	22.7	100.0	11.6	100.0
	100.0		100.0		100.0		100.0	

FUENTE: Censos Agropecuarios.

ELABORACION: Gustavo Cosae.

CUADRO No. 4-B

COMPARACION DE LOS CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA AGRARIA POR REGIONES, POR TRAMOS DE TAMAÑO Y NUMERO DE PREDIOS - 1954 y 1974 - PORCENTAJES Y VALORES ABSOLUTOS

HECTAREAS	SIERRA				COSTA			
	1954		1974		1954		1974	
	o/o	Valores	o/o	Valores	o/o	Valores	o/o	Valores
Menos de 1	32.2	83.714	35.1	113.537	10.2	8.673	18.2	31.173
1 - 5	49.5	128.439	42.9	138.370	35.1	59.997	35.1	59.997
5 - 20	12.8	33.013	14.7	47.333	29.1	24.637	25.9	44.223
20 - 50	2.9	7.332	4.3	13.798	13.8	11.623	12.7	21.729
50 - 100	1.4	3.594	1.9	6.014	5.6	4.733	4.8	8.234
100 - 500	0.9	2.368	0.9	2.935	4.0	3.419	2.9	4.965
500 - 1000	0.1	330	0.1	312	0.4	334	0.3	415
1000 - 2500	0.1	251	0.06	201	0.3	213	0.1	212
Más de 2500	0.1	138	0.04	86	0.1	103	0.0	81

FUENTE: Censos Agropecuarios.

ELABORACION: Gustavo Cosae.

consolidación de un sector minifundionario seguramente inviable económicamente, se constituyó un sector medio de indudable importancia y los estratos superiores perdieron considerable peso en la estructura social agraria. Ello no impide claro está, que tal estructura siga siendo concentrada. Pero es también indudable el proceso de desconcentración de la tierra y el fortalecimiento de sectores medios.

Cierto es también como señala Chiriboga (op. cit.) que las unidades

de más de 100 has. retuvieron normalmente mejores tierras; aunque es también bastante claro que ciertos segmentos de productores campesinos, entre 5 y 30 has. situados en ciertas zonas, han hecho un proceso importante de acumulación en función de la aptitud de sus tierras para ciertos productos, como la papa (Cf. Barsky y Llovet, 1982).

Ahora bien, ¿cómo se explica este complejo proceso? Por un lado, es evidente que la reforma agraria se limitó respecto de los productores huasipungueros a entregar un pequeño lote, habitualmente además menor al que tenían, forzando un proceso de proletarianización o semi-proletarianización. Sin embargo, parece claro que si la reforma agraria afectó directamente en escasas medidas, a las grandes propiedades, hubo un proceso de fraccionamiento entre éstas. Sin duda en este proceso jugó un papel importante la re-dimensión capitalista de la unidad, en el sentido de realizar un capital vendiendo las peores tierras y tecnificando las mejores. Sin embargo, como se muestra en la sección III, tal proceso no parece haber sido hecho por la iniciativa o buena voluntad de los terratenientes. Por el contrario, éstos se opusieron todo lo que pudieron e intentaron de todas las formas posibles, en 1963-66 y desde 1973 en adelante, frenar el impulso reformista.²⁴ Me interesa enfatizar aquí los efectos *indirectos* de una política estatal que pese a todas sus limitaciones, implicó, sin duda alguna, una seria amenaza a las bases de la propiedad hacendal, invirtiendo un proceso secular por el cual los terratenientes expropiaban a los campesinos. Y que además removió definitivamente la unidad molecular del poder terrateniente (hacendado, cura y teniente político).

O sea que la amenaza que el Estado promueve hacia los terratenientes desencadena un proceso de modernización para ponerse a salvo de las causales de expropiación. Este efecto es paralelo a las transformaciones que la política de reforma agraria promueve directamente, pero no por ello menos importante.

Por otra parte habría que distinguir la situación socio-económica de los ex-huasipungueros (y otras formas precarias) probablemente igual o peor en estos términos de la que tenían en ciertos aspectos materiales en su relación con la hacienda, del proceso de constitución como actores sociales (o la posibilidad de tal constitución, ya que de ello depende su práctica corpo-

24 Por ejemplo, una vez que la ofensiva terrateniente ha forzado la renuncia del Ministro de Agricultura Maldonado Lince, y del Director del IERAC, Marco Herrera, el Presidente de la Cámara de Agricultura de la III Zona expresa: "(...) en estos momentos ha vuelto la tranquilidad al sector agrícola, especialmente con la presencia del nuevo Secretario de Estado (...) los agricultores no nos oponemos a la ley agraria; creemos en la justicia social (...)".

rativa y política) de esos sectores, que se genera tanto por la ruptura de los lazos extraeconómicos pre-capitalistas como de su paralela constitución como ciudadanos.

Ello no implica claro está imputar este propósito a la acción estatal, sino señalar el salto progresivo que deviene indirectamente de la acción modernizante del Estado articulado a otros procesos sociales y económicos, al erradicarse los factores señoriales de la dominación.

Además, y creo que ésto no deja de tener interés, el proceso de racionalización empresarial consistente en vender malas tierras para tecnificar las mejores, no forma parte *necesariamente* de la lógica del empresario agropecuario. En países con un agro definitivamente capitalista, como Uruguay y Argentina y el sur del Brasil, este proceso jamás existió. Por el contrario, la estrategia fue siempre la de comprar más tierras muchas veces para arrendarlas, para cultivos subsidiarios a la explotación principal, o para especulación esperando una subida del precio. Naturalmente que en estos países no hubo nunca un proceso de reforma agraria, por limitado que fuera.

Ese proceso podría entenderse también como un mecanismo de defensa de sus unidades por parte de los terratenientes, en una situación en que deben satisfacer ciertas condiciones de productividad para no quedar en situación de expropiación. Podría hacerse aún otra precisión. Se ha argumentado (Cf. Guerrero, 1983, p. 60 y ss.) que los terratenientes invirtieron fuera de sus unidades, enfatizando el hecho de que éstos habrían actuado en función de una lógica capitalista *fuera* del sector agrario. Este sí es, por el contrario, un recurrente comportamiento de los terratenientes capitalistas en Brasil, Argentina y Uruguay por ejemplo (Cf. Prates y Paixao, 1979, Flichman, 1970, Instituto de Economía, 1969)²⁵ que, al igual que los otros sectores empresariales orientan su reinversión según las oportunidades alternativas de maximizar tasas de ganancias. Este hecho por sí solo no predica acerca del carácter de las unidades agropecuarias. Por el contrario, tiende a reforzar la idea de una lógica capitalista en estos propietarios agrarios, que naturalmente no es microeconómica sino que opera en relación a la situación del conjunto de la economía.

3. El crédito

La distribución del crédito predica acerca de los sectores económicos y sociales que son privilegiados (o no) por la acción estatal y por lo tanto da cuenta del papel del Estado en cuanto ordenador de la sociedad. Es evidente en primer lugar que el grueso de los recursos movilizados por el Estado se dirige al comercio (cuadro 5). Este sector es el que recibe el grueso

25. Y también en otros países donde hay un proceso acelerado de desarrollo capitalista, v.g. México, Nicaragua, Perú, etc.

del crédito desde los principios de la década del 50, y aunque hacia fines de la década del 70 disminuye su participación, sigue captando casi la mitad de los recursos. La industria acrecienta su participación, lo mismo que el agro, pero el fenómeno dominante es la enorme masa de recursos que capta la intermediación. Naturalmente, el crédito público es complementado por el privado, pero de todos modos, en cuanto a las prioridades del sector estatal el fenómeno mencionado, es relevante.

En segundo lugar (cuadro 6) es evidente que los excedentes petroleros permiten un aumento sustancial de la masa de recursos disponibles que aumenta más de cinco veces su total, seis veces el crédito al agro, más de siete veces el industrial, etc.²⁶

Finalmente, es también evidente que la Costa recibe en casi todo el período casi 2/3 del total del crédito otorgado por el sector público. En este marco, es posible analizar la distribución del crédito según los sectores sociales que existen (cuadros 7, 8 y 9).

En este contexto es evidente el significativo aumento del porcentaje del total del crédito público agrario que se orienta hacia los pequeños productores a partir de 1972 (cuadro 10). En volumen, este sector recibía el 16.5 o/o del crédito otorgado por el Banco Nacional de Fomento hacia 1972, porcentaje que asciende al 34 o/o en 1974 y se sitúa en el 31 o/o en 1980. Por otra parte, el número de créditos pasa del 16.6 o/o (4.433 operaciones) al 47.3 o/o (26.908 operaciones) en 1976 y al 58.9 o/o (40.674) en 1980.

Ahora bien si se considera el conjunto de recursos movilizados por el sector público y privado (cuadro 11) tenemos que en el período 1978-1980, el 20.4 o/o²⁷ de los recursos financieros para el agro, fueron orientados a los pequeños productores por un monto de S/. 4.792 millones. Creo que es difícil encontrar en América Latina una adjudicación de recursos tan alta para la pequeña producción. En Nicaragua por ejemplo el crédito a la producción campesina fue el 20.8 o/o del total del crédito agropecuario; si se considera el crédito sólo a unidades privadas (excluyendo el sector estatal de la producción), se llega al 28 o/o (Cf. CIERA, 1980).²⁸ Esto da una idea

26 Muchas veces la existencia de ese excedente es usado como hecho mágico que explica toda suerte de política redistributivista. Habría que señalar que si la renta petrolera viabiliza ciertas políticas estatales, las mismas no devienen necesariamente de la existencia de tal renta. Múltiples casos de los países petroleros africanos muestran que esos excedentes no necesariamente son destinados al menos en parte a políticas redistributivas. Son las características del régimen político las que explican las políticas estatales que redistribuyen excedentes.

27 El Banco Central moviliza recursos hacia el sector privado a través del mecanismo de fondos financieros.

28 Para el año agrícola 1980-81.

CUADRO No. 5

CREDITO TOTAL POR SECTORES DE LA PRODUCCION*

PORCENTAJES

Años	Sectores Económicos				TOTAL
	Agropecu- uario	Industria	Comercio	Otros	
1953	16.6	18.5	59.2	5.7	100.0
1955	18.2	12.7	60.5	8.6	100.0
1960	11.0	16.4	59.4	13.2	100.0
1963	9.2	16.3	65.2	9.3	100.0
1965	13.8	20.2	58.5	7.5	100.0
1970	15.5	19.0	54.6	10.9	100.0
1972	13.3	19.0	58.0	9.7	100.0
1973	17.1	17.3	55.8	9.8	100.0
1974	21.7	17.7	48.0	12.6	100.0
1975	21.0	20.0	45.3	13.7	100.0
1976	19.3	21.7	45.7	13.3	100.0
1977	18.1	24.0	43.2	14.7	100.0

FUENTES: Para los años 1953-60 y 1970 en adelante: Barsky y Cosse, 1981, p. 33. Para los años 1963 a 1970: Verduga-Cosse, 1978, p. 1078.

ELABORACION: Gustavo Cosse.

(*) Años seleccionados.

de la importancia que ha tenido el crédito campesino en Ecuador, dadas las obvias diferencias del proyecto político que se implementa en cada una de las dos situaciones. Cabe acotar por otra parte que el crédito a la pequeña producción es aún bastante mayor en Ecuador, por el apoyo financiero que reciben pequeños productores a través de programas especiales como el del banano y el café, que no aparecen contabilizados en las cifras anteriores.

Señalado lo anterior, que a mi juicio permite descartar reiterados planteos hechos por la literatura generada en diversas dependencias públicas y en medios académicos, en el sentido de una *radical* exclusión de los sectores no empresariales de la política crediticia, es posible analizar dos aspectos

CUADRO No. 6

Crecimiento del crédito total por sectores de la economía
1953=100. Calculados sobre suces de 1965

Años	Sectores Económicos			
	TOTAL	Agropecuario	Industria	Comercio
1953	100.0	100.0	100.0	100.0
1955	123.0	135.0	84.4	125.6
1960	154.0	102.1	136.0	154.4
1964	218.0	128.7	177.0	242.9
1970	316.0	296.5	321.7	291.4
1972	325.1	260.5	334.1	318.5
1975	470.2	591.7	508.1	359.6
1976	534.0	621.2	625.9	411.7
1977	573.2	627.6	740.3	417.7

FUENTE: Barsky y Cosse, 1981, p. 158.

ELABORACION: Gustavo Cosse.

complementarios: el impacto de esa fuerte movilización de recursos sobre el conjunto del sector campesino, y el tipo de productor que se beneficia de ella.

Sobre el primer aspecto, y con la información disponible (al año 1974), es evidente la escasa cobertura respecto del total de unidades productivas. A ese año, sólo el 10.4 o/o del total de unidades habían recibido crédito, y en las que tenían entre 1 y 20 has. el porcentaje no excede el 2.5 o/o. Se puede mencionar ahora, aunque será retomado más adelante, que justamente el papel del BNF se incrementa en las unidades más grandes (cuadro 12). Y por otra parte, es también evidente que el monto por unidad de crédito ha aumentado muy significativamente para el sector empresarial entre 1972 y 1980 y que ese aumento ha sido mucho más importante que el del sector de pequeña producción (cuadro 13). En otros términos, el segmento empresarial ha mantenido el valor adquisitivo del dinero que recibe, mientras que las unidades campesinas han visto deteriorarse su capacidad real de movilización de recursos.

Sobre la segunda cuestión - cuáles de los sectores campesinos se benefician primordialmente del crédito - es más difícil establecer conclusiones más o menos firmes. Sin embargo, diversos estudios realizados reciente-

CUADRO No. 7

CREDITO TOTAL A LA AGRICULTURA POR REGIONES Y AÑOS

PORCENTAJES							
REGIONES	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Sierra	30.2	26.7	28.7	35.6	29.0	23.7	17.1
Costa	69.7	73.2	71.2	64.3	70.7	76.0	82.7
Oriente y Galápagos	0.1	0.1	0.1	0.1	0.3	0.3	0.2
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Boletines de la Superintendencia de Bancos.

ELABORACION: Alan Middleton, FLACSO-Quito.

CUADRO No. 8

CREDITO TOTAL OTORGADO AL COMERCIO

PORCENTAJES							
REGIONES	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Sierra	35.1	38.2	36.6	37.3	36.1	34.5	31.4
Costa	64.8	61.7	63.3	62.5	63.6	65.2	68.4
Oriente y Galápagos	0.1	0.1	0.1	0.2	0.3	0.3	0.2
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Boletín de la Superintendencia de Bancos.

ELABORACION: Alan Middleton, FLACSO-Quito.

CUADRO No. 9

CREDITO TOTAL CONCEDIDO A LA INDUSTRIA POR REGIONES Y AÑOS

PORCENTAJES

REGIONES	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Sierra	35.0	31.4	45.2	42.6	45.4	43.2	41.3
Costa	65.0	68.5	68.0	58.4	54.6	56.7	58.7

FUENTE: Boletines de la Superintendencia de Bancos.

ELABORACION: Alan Middleton, FLACSO-Quito.

CUADRO No. 10

Número y montos de crédito del BNF* al sector empresarial y pequeño productor. Valores en millones de sucres y porcentajes. 1972 - 1980

VALORES						NUMERO DE CREDITOS				
1		2		3		Sector Empres.		Sector Campesino		Total
Sector empresarial	o/o	Sector Campesino	o/o	Total	Sector Empres.	o/o	Sector Campesino	o/o	Total	
1972	675.0	83.5	132.7	16.5	807.8	(100)	22.318	83.4	4.333	16.6 26.751
1973	1.103.9	73.2	402.4	26.8	1506.3	(100)	26.777	75.7	8.580	24.3 35.357
1974	2.488.5	68.3	1.153.2	31.7	3641.8	(100)	34.404	62.5	20.672	27.5 55.166
1975	2.646.5	65.7	1.376.8	34.3	4023.1	(100)	31.465	56.2	24.560	43.8 56.025
1976	3.061.3	66.0	1.575.8	34.0	4637.1	(100)	30.040	52.7	26.908	47.3 56.948
1977	3.539.5	73.6	1.269.4	26.4	4808.7	(100)	27.522	54.1	23.312	45.9 50.834
1978	3.032.3	69.3	1.342.9	30.7	4375.2	(100)	24.103	50.8	23.287	49.2 47.390
1979	3.525.5	69.5	1.540.5	30.4	5066.1	(100)	24.054	48.5	25.498	51.5 49.552
1980	3.160.5	68.8	1.433.3	31.2	4593.3	(100)	16.714	41.1	23.960	58.9 40.674

FUENTE: BNF, Informe de labores

ELABORACION: Gustavo Cosse
Banco Nacional de Fomento

CUADRO No. 11

Total de Recursos Financieros otorgados al Agro, por Sector Empresarial y Campesino y Origen de los Fondos. Millones de sucres y Porcentajes 1978-80

	SECTOR EMPRESARIAL	SECTOR CAMPESINO	TOTAL
Banco Nacional de Fomento	9.718.0	4.316.4	14.034.4
Banco Central	9.046	-	9.046
Foderuma		475.8	475.8
TOTAL	18.764 (79.6)	4.792.2 (20.3)	23.556.2 (100)

FUENTE: Banco Central. Memoria 1980 y Subgerencia FODERUMA. Boletín 13

ELABORACION: Gustavo Cosse.

CUADRO No. 12

Unidades que recibieron crédito como porcentaje del total de Unidades por
Tramos de Tamaño - Todo el País 1974

	TOTAL UPAS (1)	BANCO FOMENTO	OTROS BANCOS	ASOCIACIONES Y COOP. AGRICOLAS	OTRAS FUENTES
UPA sin tierra	0,017	0,006	0,001	0,004	0,004
menos de 2	2,38	0,56	0,05	0,30	1,46
2 a menos de 5	2,50	1,12	0,04	0,40	0,92
5 a menos de 20	2,62	1,60	0,07	0,31	0,63
20 a menos de 50	1,31	1,06	0,04	0,06	0,13
50 a menos de 500	1,45	1,24	0,08	0,03	0,07
500 y +	0,13	0,10	0,02	0,002	0,006
	10,4	5,71	0,32	1,14	3,24
	(54.125)	(29.651)	(1.664)	(5.948)	(16.862)

(1) Unidades Productivas Agropecuarias

FUENTE: Censo Agropecuario 1974

ELABORACION: Gustavo Coase

CUADRO No. 13

Índice de crecimiento del monto por Unidad de crédito del BNF por
año y destino 1972 - 100

	SECTOR EMPRESARIAL		PEQUEÑA PRODUCCION	
	MONTO NUMERO	INDICE	MONTO NUMERO	INDICE
1972	30.244	100	29.934	100
1973	41.225	133,3	46.899	200
1974	72.331	233,3	55.785	250,0
1975	84.099	266,6	56.058	250,0
1976	101.907	333,3	58.562	250,0
1977	128.606	400,0	54.452	250,0
1978	125.805	400,0	57.667	250,0
1979	138.265	466,6	60.416	300,0
1980	189.092	600,0	59.820	200,0

FUENTE: BNF. Informe de labores

ELABORACION: Gustavo Coase

CUADRO No. 14

Total de Recursos Proporcionados al Agro por el Estado,
por Sectores y Fuentes, 1980

	SECTOR EMPRESARIAL	SECTOR CAMPESINO 1980
Banco Nacional de Fomento	3.160,5	1.433,3
Banco Central	2.580	
Foderuma		124,0
TOTAL	5.740,5 (79,8 o/o)	1.557,3 (21,3 o/o)

FUENTE: Banco Central: Memoria 1980 y Subgerencia FODERUMA. Boletín 13.

ELABORACION: Gustavo Coase.

mente ²⁹ y la propia modalidad del BNF (que se analizará más adelante) parecen proporcionar fuertes elementos de juicio en cuanto a que los destinatarios del crédito público (excepto el canalizado por FODERUMA) son esencialmente los sectores campesinos capitalizados. Así por ejemplo en un estudio de casos (Guaranda, Cuenca, Azogues, Cañar, Riobamba, Ambato, Gualaceo) realizado por el BNF se señala que de 138.406 productores menores de 10 has. recibió crédito el 2.5 o/o.

Corresponde señalar por último que la acción de FODERUMA ³⁰ se orienta justamente a los sectores más pobres del campesinado, pero el volumen de fondos movilizados no es lo suficientemente grande hasta ahora como para afectar los ejes centrales de la política crediticia hacia los pequeños productores. En 1980 por ejemplo el crédito movilizado a través de esta institución fue el 8 o/o del total (cuadro 14).

Es conveniente por otra parte precaverse acerca de la generalización absoluta de conclusiones, partiendo de la información agregada a nivel nacional o aún regional. Parece haber fuertes elementos de juicio para pensar que ha existido un fuerte apoyo a los productores familiares en ciertas zonas y productos, que implica un fortalecimiento indudable de las economías campesinas. Por ejemplo en un estudio en la Parroquia San Gabriel de la Provincia del Carchi, resultó que en el año 1977 los pequeños productores (de menos de 20 has.) recibieron el 65.4 o/o y en 1978 el 60.2 o/o del total del crédito movilizado por el BNF. Y en esa parroquia recibieron crédito el 20 o/o de las unidades menores de 20 has. en 1977 y el 11.5 o/o en 1978, lo cual implica una cobertura mucho más amplia que la existente en el total de la Sierra y en la Provincia para ese estrato de tamaño. (Cf. Barsky y Llovet, 1982).

En síntesis, podría decirse que: i) el volumen del crédito orientado a los productores familiares en la década del 70 es relativamente alto; ii/ la cobertura promedial del crédito en relación a las unidades existentes es baja; iii/ el crédito a los productores familiares se dirige primordialmente a los segmentos más capitalizados del sector; iv/ la mayor parte del crédito agropecuario se ha orientado a los sectores empresariales y ha sido un insu- mo central para su consolidación; v/ el sector moderno ha sido preferente- mente atendido con crédito a mediano y largo plazo del cual habitualmente están excluidos los productores campesinos; ³¹ vi/ determinados sectores de productores familiares han recibido un apoyo suficiente para viabilizar económicamente sus unidades.

29 Cf.: Consultoría sobre el crédito para el pequeño productor, F. Gerace, Evaluación del Fondo Conjunto BNF-CESA, 1981; Barsky-Llovet, 1982.

30 Fondo para el Desarrollo Rural de Sectores Marginados.

31 Cf. Chiriboga, 1982.

4. *La asistencia técnica*

4.1 Los antecedentes de la política tecnológica

A partir de la década del 20 se suceden varios intentos por montar estaciones experimentales que abordaran la cuestión tecnológica. Esos intentos se realizaron en diversos ámbitos institucionales y tuvieron grados diferentes de apoyo gubernamental. Por ejemplo en 1926 funcionó una estación experimental dependiente de la Dirección Técnica de Agricultura, en ella se hicieron ensayos de aclimatación de cereales, legumbres, lino, cáñamo y frutales, e investigaciones sobre enfermedades de ganado (cf. CEPAL, 1954, 68). La estación tuvo diversos cambios de dependencias hasta que finalmente desapareció. De la misma Dirección dependió una estación de silvicultura y agricultura en la Provincia de Cotopaxi, en 1928. En Ibarra funcionó un campo experimental donde se hicieron experimentos con algodón, y que también desapareció.

Este proceso de creación y desaparición de unidades de investigación cuyo objetivo fundamental era la aclimatación, fue recurrente. Desde 1936 a 1941 se crearon para desaparecer poco después 10 estaciones experimentales. La más importante fue la Estación Experimental Agropecuaria Central (1941-45) que funcionó en Cayambe, Provincia de Pichincha. Tuvo una buena dotación de maquinaria moderna donde se hicieron experimentos en trigo, papa y fundamentalmente pastos y ganadería. La estación importó reproductores que puso a disposición de los productores y repartió variedades de semillas forrajeras que habían tenido buen resultado en su adaptación. Entre 1942 y 1949 se crearon y desaparecieron otros cinco centros experimentales. La única que pudo permanecer más tiempo fue la Estación Agrícola Experimental creada en 1942, la misma trabajó hasta 1946 sólo en proyectos vinculados a cultivos tropicales (Cf. CEPAL, op. cit.) de importancia estratégica. Luego de finalizar la segunda guerra mundial amplió sus actividades a otros productos de la Costa y la Sierra. Hacia 1954 el programa más importante era el de mejoramiento del ganado de leche. El programa de extensión agrícola en cambio era reducido.

Esta estación fue la que inició estudios sistemáticos de aclimatación en cacao, maíz, tomates, frijoles, oleaginosas, plantas forrajeras, frutales, etc. En maíz particularmente se obtuvieron resultados importantes; en 1947 se habían obtenido rendimientos de 11.5 a 19.3 quintales por hectárea; entre 1951 y 1952 aumentó a 31.5 y 60. Diversas investigaciones se efectuaban en dos subestaciones, una en la Sierra y otra en la Costa. Sin embargo, los recursos eran escasos: llegó a tener 15 técnicos en el total de programas.

Es interesante señalar que esta estación, creada como se mencionó durante la guerra, contaba con financiación mixta ecuatoriana y estadouni-

dense, por partes iguales, y que el personal directivo era norteamericano.

Los reiterados intentos fracasados por instalar un proceso de investigación tecnológica para el agro verificados durante dos décadas, y que recién cuaja con el decisivo apoyo técnico y financiero norteamericano, como consecuencia de las necesidades de productos estratégicos para ese país, pueden ser entendidos como el resultado de dos órdenes de factores. En primer lugar, como consecuencia de la estrechez del mercado interno y la existencia de pocos productos competitivos en el mercado internacional, no existía en realidad una presión realmente fuerte para aumentar la productividad. Recién a partir de mediados de la década del 50, existe un proceso importante de mejoramiento ganadero que indica un aumento significativo de la demanda de leche, fundamentalmente urbano.

Un segundo orden de factores que hacen no viable estos intentos remite a la crónica debilidad del Estado y su capacidad de definir políticas públicas, que he sintetizado antes. En 1962 se crea el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias, con lo cual se inicia una nueva etapa en la organización institucional para la generación tecnológica.

4.2 La asistencia técnica

Hacia 1974, último año para el que hay información censal, la asistencia técnica estaba a cargo del Ministerio de Ganadería y el Banco Nacional de Fomento. La cobertura respecto de las unidades existentes era aún más baja que en el caso del crédito. Sólo el 7.6 o/o estaba en esa situación y en los tramos menores a 5 has. era naturalmente aún más baja (cuadro 15). Como ocurría con el crédito, el papel del BNF aumentaba a medida que las unidades eran más grandes, ocurriendo lo contrario con el MAG. Corresponde señalar por otra parte, que ciertos sectores de productores familiares en productos de exportación reciben un apoyo considerablemente más fuerte que otros. Por ejemplo los pequeños productores de banano de hasta 20 has., que ocupaban el 25 o/o del total de tierras en ese cultivo en 1979³² se benefician de importantes apoyos tecnológicos, a través de asistencia técnica del Programa Nacional del Banano, campañas fitosanitarias, insumos, programas de asistencia financiera para los productores de hasta 10 has., asistencia para exportar a las cooperativas (que en el año mencionado exportaron el 4.5 o/o del total), etc.

En el período estudiado pueden distinguirse tres grandes etapas. La primera va desde la creación del INIAP (1963) hasta 1977-78 aproximadamente, en la cual predomina la generación de un conocimiento tecnológico

CUADRO No. 15

Unidades que recibieron Asistencia Técnica como porcentaje del Total de Unidades por Tramos de Tamaño - Todo el País 1974

TAMAROS	TOTAL UPA*	MAG (1)	BNF (2)	ASOCIACIONES COOP. AGRICOLAS	INTERNA O PROPIA	CASAS COMERCIALES
UPA sin tierra	0,08	0,05	0,002	0	0,01	0,02
menos de 2	2,36	1,88	0,12	0,08	0,07	0,19
2 a menos de 5	1,50	0,95	0,20	0,10	0,08	0,18
5 a menos de 20	1,50	0,81	0,28	0,09	0,11	0,21
20 a menos de 50	0,86	0,37	0,23	0,04	0,08	0,13
50 a menos de 500	1,17	0,53	0,26	0,04	0,20	0,13
500 y +	0,13	0,05	0,02	0,003	0,05	0,01
	7,6	4,64	1,11	0,35	0,60	0,87
	(39.547)	(24.122)	(5.844)	(1.880)	(3.146)	(4.555)

(1) Ministerio de Agricultura y Ganadería

(2) Banco Nacional de Fomento

FUENTE: Censo Agropecuario 1974

ELABORACION: Gustavo Cosse

(*) Unidades protectoras agrícolas.

orientado primordialmente a las unidades empresariales, con un componente muy fuerte de las demandas formuladas por los productores de este tipo expresadas más o menos directamente en el aparato técnico. En este período predomina una diferenciación de funciones - aunque sin ser absoluta - con el MAG, por la cual este organismo es el que básicamente tiene a su cargo la transferencia tecnológica. Una segunda etapa, que podríamos llamar de transición va desde ese año hasta 1980. En este período se establece y comienza a consolidarse la que podría ser llamada una orientación "campesinista", en cuanto comienza a prestarse una atención creciente a los problemas tecnológicos de los productores familiares. En este período, como veremos más adelante, se plantea también en el MAG una orientación de la misma naturaleza en cuanto al tipo de productor beneficiado de los servicios de extensión. La etapa final va hasta el presente, donde esa orientación parece haberse consolidado, y en la cual el papel de INIAP en la transferencia tecnológica ha aumentado su importancia.

Por otra parte la existencia de FODERUMA (Fondo para el Desarrollo Rural de los Sectores Marginales) cuyo objetivo es "la canalización de recursos financieros y técnicos hacia los sectores marginales del campo" (Decreto Supremo 2490), ha venido a reforzar el impulso antes mencionado; de privilegiar la atención a los sectores campesinos desde las instituciones estatales, con modalidades que se analizan en la sección siguiente.

Es evidente que, sin perjuicio de este aumento de la atención técnica a los productores familiares, las necesidades están aún muy por encima de la capacidad estatal de resolverlas; pero desde el punto de vista del interés de este trabajo, importa señalar un papel creciente del Estado en el interés por responder a la demanda por tecnología de este segmento de la estructura agraria.

5. El aparato institucional agrario

En un trabajo anterior (Cf. Barsky y Cosse, 1981) se analizan las características centrales de las instituciones fundamentales para el agro ³³ y los ejes de su funcionamiento, dados por lo que allí se llaman "racionalidades".

Una síntesis de ese planteo podría ser la siguiente:

I) *El aparato institucional agrario en Ecuador se conforma a partir de la década del 60 y se consolida en la del 70.* A partir del régimen militar de 1963 se crea el IERAC y se expande el INIAP; en 1957 se crea por primera vez un aparato estatal con el objetivo de promover el desarrollo económico - el Ministerio de Fomento - pero éste incluye tanto el sector industrial como el agropecuario. Entre 1966 y 1969 existen múltiples reestructuras del organigrama del Estado, de las cuales importa señalar que en 1970 se vuelve a un Ministerio - el de la Producción - que engloba objetivos industriales y agrarios. El MAG es recreado nuevamente en 1973, en el régimen militar encabezado por el General Rodríguez Lara.

II) *Las lógicas de funcionamiento de las instituciones agrarias estuvieron dadas por la articulación del tipo de objetivos de cada una con su posición respecto del conflicto agrario.* Ateniéndose a la distribución de competencias establecidas legalmente, el MAG era la cúpula político-administrativa del aparato institucional, que a la vez que definía las políticas agrarias orientaba y controlaba el funcionamiento de las restantes instituciones, situadas bajo su dirección. En el aspecto de sus competencias específicas, el MAG tenía a su cargo la extensión agropecuaria. El INIAP tenía bajo su responsabilidad la generación de tecnologías, el IERAC la aplicación de la política de reforma agraria y colonización, y el BNF el otorgamiento del crédito. Resulta evidente que los objetivos de estas cuatro instituciones - las fundamentales, al menos desde el interés de este trabajo - son disímiles desde un punto de vista central: el MAG y el IERAC estaban en el centro del conflicto agrario, que entre 1963 y 1976 aproximadamente pasaba en lo fundamental por la cuestión de la aplicación de la reforma agraria, ésto es por la propiedad de la tierra. Mientras que el INIAP y el BNF referían su acción a cuestiones laterales - en relación con la anterior - y por lo tanto su acción pudo salvaguardar una cierta "privacidad institucional" permitiéndole trazar fronteras relativamente firmes con el proceso y el conflic-

33 El Banco Nacional de Fomento, el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización, el Ministerio de Agricultura y Ganadería y el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias.

to político y consolidar un espacio organizacional relativamente autónomo. Un claro indicador de ésta es la extrema rotación del personal directivo del IERAC, y también del MAG, aunque en menor medida. En el IERAC por ejemplo, hasta 1978 hubo 13 directores ejecutivos (casi uno por año), cada uno de los cuales hizo su propia reestructuración. Lo cual implicó entre otras cosas una considerable rotación de los funcionarios medios y buena parte de los técnicos. Esta institución recibió siempre mucho menos de lo que tenía presupuestado, tanto de los organismos nacionales como de los internacionales (cuadros 16 y 17) y también gastó menos de lo que tenía disponible (gráfica 1). Ahora bien, es una especie de tradición calificar al IERAC con todos los atributos de la ineficiencia administrativa.³⁴ Sin embargo, creo que es central considerar que, en definitiva, la ineficiencia o eficiencia de una institución burocrática³⁵ se define en sus aspectos centrales por la capacidad del Estado - como espacio de articulación de poder - para apoyar una política dada con cierta continuidad. Esto no ocurrió en el período considerado, entre otras razones porque el régimen militar no tenía a su interior un consenso extendido y fuerte³⁶ que le permitiera llevar hasta sus últimas consecuencias los objetivos pre-definidos, y por el hecho de que el IERAC se vio sometido a un fuego cruzado de críticas y cuestionamientos: el movimiento campesino y la izquierda porque actuaba lentamente, y la burguesía agraria y la derecha porque actuaba. Dicho de otra manera: el régimen estaba aislado de apoyo en la sociedad civil y no tenía respaldo suficiente al interior de las Fuerzas Armadas.

Por otra parte, esa incapacidad hegemónica del régimen se expresó en una inoperancia en cuanto a "controlar" las políticas agrarias pre-definidas.

Así, el BNF benefició como se mencionó antes no sólo a los sectores empresariales, sino a los campesinos relativamente capitalizados, o sea a aquellos con capacidad jurídica de endeudamiento, por poseer títulos de tierras u otros bienes. En ello es evidente la primacía de una lógica "bancaria" que privilegia las condiciones formales que garantizan la recuperación del crédito. Por otra parte, las dificultades de comunicación interna, los distintos sistemas de organizar la información en las diversas sucursales, la escasa evaluación de la dirección del Banco respecto de la gestión de éstas, la escasa coordinación de la Casa Matriz con sus respectivas agencias, el Direc-

34 Cf. por ejemplo Evaluación de la Reforma Agraria, MAG, Segunda Parte A, s/f. (aproximadamente de 1979).

35 Este término se usa en su acepción técnica y no en la peyorativa.

36 Como se muestra en la no aplicación del artículo 25 de la Reforma Agraria de 1973, y la sustitución del Eco. M. Herrera (Director del IERAC) y del Ministro Maldonado Lince en 1975, entre otras cosas.

CUADRO No. 16

RECURSOS EXTERNOS PRESUPUESTADOS Y RECIBIDOS POR IERAC 1964-1975 (millones de sucres)			
FUENTE	PRESUPUESTADO	RECIBIDO	o/o
1. BID	158.9	26.3	16.5
2. Manufacturas Hannover Trust Co.	55.4	27.8	50.1
3. AID	46.1	20.0	43.4
TOTAL	260.4	74.1	28.4

FUENTE: IERAC.

ELABORACION: Gustavo Cosse.

CUADRO No. 17

APORTE DE OTRAS INSTITUCIONES, PRESUPUESTADOS Y RECIBIDOS 1964-1975 (en millones de sucres)			
FUENTES	PRESUPUESTADO	RECIBIDO	o/o
1. Ministerio de Agricultura	0.9	5.0	555.5
2. Ministerio de Obras Públicas	1.0	-	-
3. BEV	2.7	3.3	123.3
4. CEDEGE	2.1	0.3	15.7
5. CREA	0.8	1.0	116.5
6. Banco de Fomento	5.7	2.2	38.9
7. Ministerio de Educación	1.0	0.2	20.0
8. Secretaría de Integración	0.1	-	-
9. CONFONOR	0.2	-	-
10. Consorcio de Coop. Sto. Domingo	0.8	-	-
TOTAL	15.3	12.0	78.4

FUENTE: IERAC

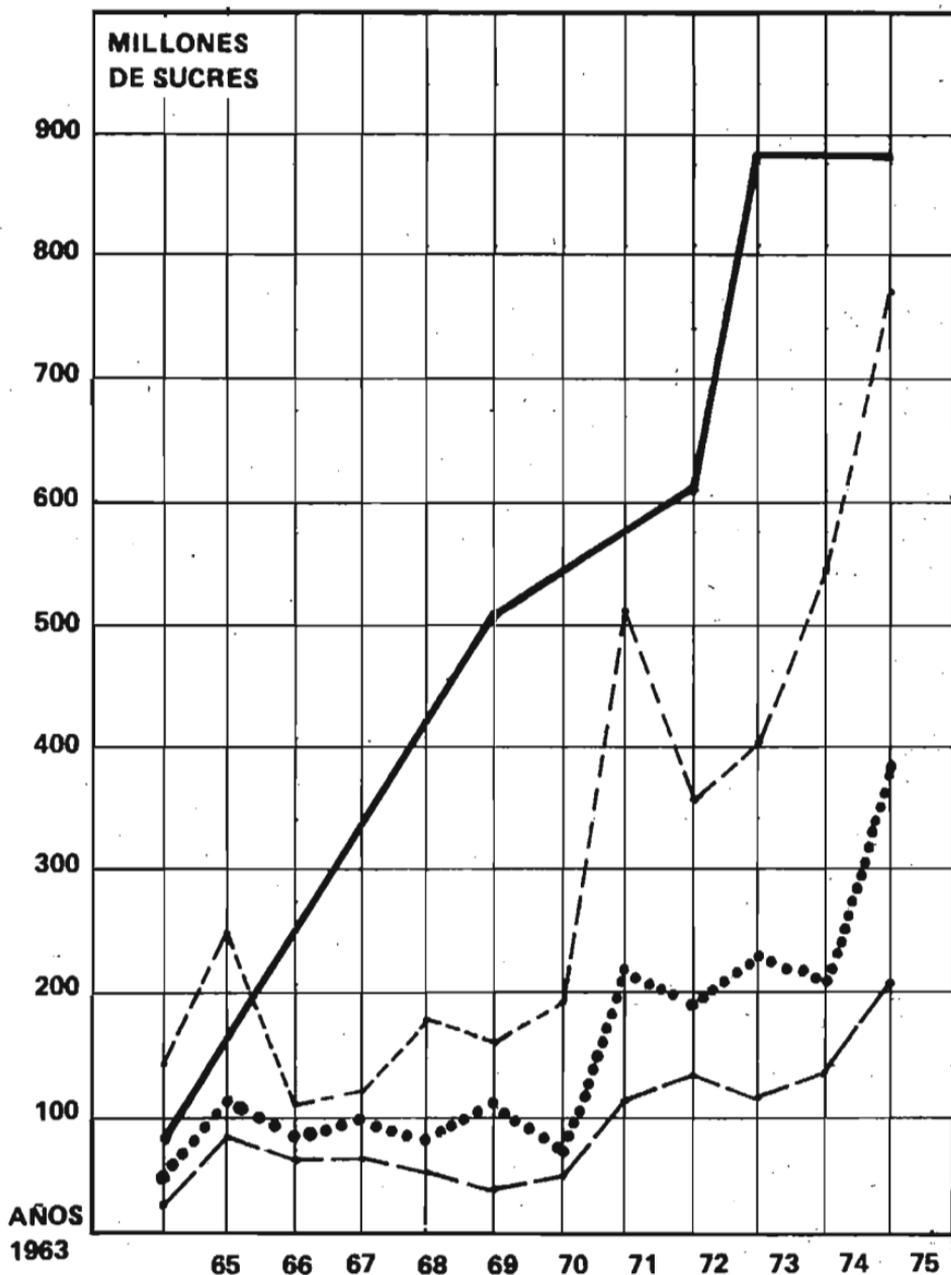
ELABORACION: Gustavo Cosse.

torio y las sucursales hacen que éstas, que en realidad son las unidades que operativizan la política *real* de la institución, tengan un muy amplio margen de autonomía en sus decisiones, multiplicando las características y atributos diferenciales de la clientela del Banco en su conjunto.³⁷

Esta fragmentación del aparato institucional agrario y la limitada capacidad de dirección político-administrativa del MAG, hizo que sucesivamente cada segmento institucional diera respuestas "por su cuenta" a una evaluación generada al interior de algunas de esas instituciones acerca del papel cumplido por las demás. Así por ejemplo, el INIAP incrementa permanentemente su papel en la extensión tecnológica, a partir del diagnóstico generado a su interior en el sentido de la ineficiencia y lentitud en el cumplimiento de este objetivo por parte del MAG. Y en este Ministerio se produce en 1977 una reestructura que se genera como resultado de considera-

DOTACIONES PRESUPUESTALES PROGRAMADAS, EFECTUADAS Y GASTADAS POR EL IERAC

Fuente: Evaluación de la Reforma Agraria



ciones ligadas a la convicción de que la tecnología generada por INIAP era de apropiación fundamental de los sectores empresariales. La mencionada reestructura cambiaba la organización del MAG, que pasaba de ser orientada en función de productos a una estructuración en base a productores, privilegiando la atención a los pequeños y medianos productores.³⁸

III) El funcionamiento del aparato institucional agrario tuvo características de fragmentación y autonomía restándole capacidad de actuar homogéneamente sobre la estructura y procesos agrarios. Esa "no-estructuración hegemónica" del régimen militar, condicionada a mi juicio decisivamente, como mencioné, por el limitado apoyo al interior de las Fuerzas Armadas y por el aislamiento político y social del régimen (sobre lo cual haré algunas reflexiones más adelante) condicionó por lo tanto un funcionamiento autónomo de las distintas instituciones, por el cual cada una, en función de sus lógicas de funcionamiento y de la racionalidad dada por sus objetivos - técnica en el caso de INIAP, burocrática en el BNF, política en el IERAC y el MAG - estructuró sus propias clientelas, con atributos sociales y económicos diversos. Un ejemplo interesante al respecto es el hecho de que hacia 1977 se genera tanto en INIAP como en el MAG una lógica "campesinista", a partir del interés de algunos técnicos que logran cierto apoyo de la dirección, que va consolidándose paulatinamente en el caso de INIAP, y de algunos altos funcionarios en el caso del MAG. La situación de lateralidad respecto del conflicto de INIAP hace que esa orientación se vaya afirmando, con apoyo financiero de organismos internacionales y político-técnico del CONACYT, mientras que ese intento se frustra en el MAG, al finalizar el régimen militar, con la aprobación de la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario de 1979 que invierte la política de tierras hasta entonces vigente, volviendo a privilegiar la estabilidad de la propiedad, lo cual tiene un efecto de "arrastre" en el conjunto de las políticas agrarias a cargo del MAG.

Sobre la finalización del régimen militar, ya en pleno período de negociación acerca de las condiciones de la transición hacia un régimen parlamentario-representativo, se crea FODERUMA en el contexto del Banco Central, en una manifestación de esas tendencias "campesinistas" a la que ya me he referido. Es sintomático que mientras en ese período se consolidaba una orientación de este tipo en INIAP y se frustraba una similar en el MAG - donde por el contrario se dictaba una Ley de Fomento Agropecuario que cancelaba de hecho las posibilidades de continuación de la reforma agraria y

38 También en ciertos aparatos regionales aparece una tendencia "campesinista". Por ejemplo en el CREA (Centro de Reconversión Económica del Azuay) entre 1975 y 1978 los directores militares hacen considerables esfuerzos para reorientar esa institución en función de los intereses de los campesinos y las comunidades indígenas (Cf. Prud'homme (1981), citando a Armstrong (1978)).

convertía al IERAC en instrumento de custodia de los terratenientes - reaparecía esa orientación en otro segmento del aparato institucional. Obsérvese que en rigor el Banco Central es el organismo menos apto para alojar una institución de asistencia técnica y crediticia para el campesinado. Sin embargo, ese hecho muestra las condiciones autonómicas del aparato estatal, y su funcionamiento en términos de espacios capturados por diversas orientaciones políticas y/o técnicas.

IV) *A lo largo del período analizado, hay una tendencia a la organización del MAG.* El cuadro 17-A muestra las asignaciones presupuestarias para los diversos organismos que constituyen el aparato público para el agro. Esas instituciones, por su status de "entidades adscriptas" cuentan con un grado considerable de autonomía, financiera y operacional.

Una primera observación refiere a que es muy alta, y además creciente, la proporción de recursos que se distribuyen entre ellas del total de afectaciones presupuestales; dicho de otro modo, es bajo y decreciente lo que se asigna al Ministerio de Agricultura. Ello puede ser caracterizado como el efecto de un aparato institucional que históricamente siguió el ritmo lento y fragmentado de crecimiento y fortalecimiento del Estado ecuatoriano, al que he aludido antes.

Son visibles dos cosas: primero, la tendencia a bajar la participación del IERAC. Segundo, el considerable incremento de la participación de varios organismos: Instituto Nacional de Energía y Recursos Hidroeléctricos, Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias, el Centro de Salud Pecuaria, cuyos objetivos se orientan a mejorar la productividad o la infraestructura agraria. Y de otros, como la Dirección Nacional del Banano que atiende todo lo referente a la producción y exportación de este fruto. Todo lo cual muestra una creciente atención hacia el refuerzo de las actividades tecno-burocráticas que benefician sobre todo a los sectores terratenientes netamente empresariales. En este sentido estos cambios en la estructura presupuestaria pueden ser pensados como mecanismos de compensación hacia sectores terratenientes afectados por la acción del IERAC y en buena medida de reformulación de la política agraria, en función de la influencia y la capacidad de incidencia en las decisiones que son capaces de desplegar los diversos sectores sociales.

A partir de 1974 se produce una reestructuración de la organización institucional pública que hace crecer y complejizar el aparato estatal. En efecto hasta ese año, producto de una reorganización posterior a 1970 existe el Ministerio de la Producción, que comprende funciones y organismos referentes a los diversos sectores de la economía; luego del año indicado se crean entre otros, los ministerios de Industrias y de Agricultura. Este último reúne a todas las funciones y organismos vinculados con el agro existentes antes en el Ministerio de la Producción y otras, ubicadas en el Minis-

terio de Recursos Naturales.

Estos cambios aparejan una considerable complejización del aparato agrario. Además de las entidades adscriptas, que como señalamos antes tienen una muy amplia autonomía financiera, administrativa y en cuanto a la definición de sus actividades y programas, aparece un conjunto de actividades específicas, con sus propias unidades institucionales. Estos cambios implican entre otras cosas un considerable incremento de las dotaciones presupuestales de todo el aparato estatal, y también del agrario.

Debe señalarse también una inversión de los criterios anotados antes. En efecto, el cuadro 18 pone de manifiesto el notable incremento de la importancia presupuestal de las actividades bajo jurisdicción y control central del Ministerio; esa proporción es creciente. Obsérvese que entre 1965 y 1970 la importancia de las actividades centrales del Ministerio es decreciente y, a partir de 1968 no llega a 1/5 del total de los gastos "agrarios". Por el contrario a partir de 1975 (en que la información es claramente comparable) los programas centrales del Ministerio son crecientes, y en 1977 son casi la mitad del total. *Ello da cuenta de un proceso de modernización y racionalización del Estado ecuatoriano que sin duda ha comenzado antes, pero que va alcanzando a los diversos segmentos de su aparato institucional.*

Ello es paralelo a un brusco incremento de las partidas para el IERAC en los años 1975 y 1976, que triplica sus recursos financieros, para volver a caer al nivel de 1973 en 1977 (cuadro 18-A). INIAP crece, por el contrario más lentamente entre 1973 y 1977. Recuérdese además que justamente en 1975 y 1976 el número de hectáreas adjudicadas por el régimen de Reforma Agraria en la Sierra aumenta muy considerablemente. Es oportuno recordar que recién a partir de 1974 la Ley de Reforma Agraria es reglamentada, y por lo tanto no existe ningún impedimento para su ejecución.

Las tendencias iniciales que comenzaban a formularse en el aparato estatal agrario a fines de la década del 70 parecen haber continuado su proceso de consolidación y expansión, aunque no se han registrado cambios radicales en cuanto a los sujetos sociales receptores de la acción estatal. Ello se manifestaría en tres niveles. Primero, el aparato tecnológico de INIAP, centrado en los pequeños productores, ha crecido en cuanto a sus recursos técnicos. En 1979 existían no más de media docena de funcionarios técnicos trabajando en esa dirección. Actualmente hay 18 técnicos de campo, además de un aumento significativo del equipo central. Todo parece indicar que la incorporación de demandas tecnológicas de los pequeños productores a las estaciones experimentales, a través de este equipo técnico, ha aumentado muy significativamente. Hay 10 centros de desarrollo a través de Programas de Investigación en Producción (PIP), cinco de ellos operando en Proyectos de Desarrollo Rural Integrado. Y existen promedialmente 20 ensayos por cada PIP, producto de acuerdos de los técnicos de campo con los investigadores de las estaciones. Seis de esos proyectos PIP

CUADRO No. 17-A

ASIGNACION DE RECURSOS A ENTIDADES ADSCRITAS SELECCIONADAS

	PORCENTAJES*					
	65	66	67	68	69	70
INERHI	-	-	7.7	9.0	10.5	8.0
SNMH	1.1	-	2.0	2.6	2.3	1.3
INIAP	3.1	-	5.0	27.4	6.3	24.0
IERAC	28.0	-	31.1	22.7	34.8	20.0
CENTRO DE SALUD PECUARIA	-	-	-	3.2	3.1	1.8
COMISION NACIONAL DE ARROZ	-	-	-	0.4	0.4	0.2
DIRECCION NACIONAL DEL BANANO	13.8	-	31.3	26.5	26.5	23.0
INSTITUTO NACIONAL DE PESCA	0.7	-	-	-	-	-
FABRICA DE ABONOS DEL ESTADO	-	-	-	0.3	0.2	0.2
COMISION NACIONAL DEL TRIGO	-	-	-	0.6	0.3	0.5
TOTAL ENTIDADES ADSCRITAS CONSIDERADAS	46.7	-	77.1	92.7	84.4	79.0
PROGRAMAS CENTRALES DEL MINISTERIO	53.3	-	22.9	7.3	15.6	21.0
TOTAL PRESUPUESTO MAG Y ENTIDADES ADSCRITAS	100.0	-	100.0	100.0	100.0	100.0

SIGLAS:

- IERAC: Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización.
 INIAP: Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias.
 MAG: Ministerio de Agricultura y Ganadería.
 SNMH: Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología.
 INERHI: Instituto Nacional de Energía y Recursos Hidroeléctricos.

FUENTE: Presupuesto del Estado.
 ELABORACION: Gustavo Cosae.

(*) No se analizan otras dependencias de escasa significación.

están en la Sierra y cuatro en la Costa.

Segundo, ha existido un fuerte apoyo externo a este programa a través del BID, que financia la mayor parte del mismo con aproximadamente 24 millones de sucres. Es interesante señalar la importancia de la articulación de INIAP a un sistema internacional de generación y transferencia de conocimientos. Da la impresión de que este financiamiento es, en gran parte, producto de la capacidad del INIAP de articular un proyecto de apoyo a los pequeños productores al interés gubernamental por un lado (a partir del Gobierno del Presidente Roldós se definió un particular interés por los sectores menos favorecidos de la población) con líneas de política de organismos internacionales.

Tercero, el INIAP ha fortalecido definitivamente su papel de extensión independientemente de que esta función sigue, formalmente, a cargo del MAG.³⁹ Esta redefinición se ha ensamblado con la orientación de la Secretaría de Desarrollo Rural y ha contribuido a minimizar los conflictos de jurisdicción que durante la década del 70 fueron una parte importante de la

CUADRO No. 18

**PORCENTAJES DEL PRESUPUESTO TOTAL PARA EL AGRO DE
ENTIDADES ADSCRITAS SELECCIONADAS Y PROGRAMAS
CENTRALES DEL MAG***

	1975	1976	1977
INIAP	6.2	6.2	9.5
IERAC	24.1	22.7	14.5
CEDEGE	8.7	6.1	8.1
SUBCOMISION ECUATORIANA- PERUANA	1.8	—	—
CREA	4.8	4.5	6.5
PREDESUR	—	—	4.2
INERHI	11.6	12.4	13.0
CRM Y POZA HONDA	11.0	10.7	4.0
OTROS PROGRAMAS	1.8	3.6	—
PROGRAMAS CENTRALES DEL MINISTERIO	29.6	33.8	40.2
TOTAL	100.0		100.0

* Entre 1971 y 1974 la información no es comparable, ya que existía un solo ministerio (de la Producción) que englobaba actividades vinculadas a la industria.

SIGLAS:

- CEDEGE: Comisión de Estudios para el Desarrollo de la Cuenca del Río Guayas.
 CREA: Centro de Reconversión Económica del Azuay.
 INERHI: Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos.
 INMH: Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología.
 CRM: Centro de Rehabilitación de Manabí.
 PREDESUR: Proyecto Regional de Desarrollo del Sur.

FUENTE: Presupuesto del Estado.

ELABORACION: Gustavo Cosse.

CUADRO No. 18-A

INDICE DE CRECIMIENTO DE LAS DOTACIONES PRESUPUESTALES.

PRECIOS CONSTANTES DE 1970

	Total presupues- to del Estado	Presupuesto para el Agro	INIAP	IERAC	PROGRAMAS CENTRALES
1973	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1974	78.3	91.5	150.0	134.2	163.3
1975	129.1	144.6	141.0	314.4	169.7
1976	132.7	130.5	133.3	306.5	201.1
1977	130.1	81.8	127.0	126.3	150.5

FUENTE: Presupuestos del Estado.

ELABORACION: Gustavo Cosse.

ineficiencia e inconsistencia del funcionamiento del aparato estatal agrario. Tanto en INIAP como en la SEDRI existe un fuerte componente de técnicos orientados por un conjunto de preocupaciones comunes, que fueron las que dieron lugar entre 1978/79 a la formación de ciertos espacios "campesinistas" en las instituciones estatales mencionadas.

Esta consolidación de una orientación "campesinista" se ha reforzado por la acción de la SEDRI, pese a las dificultades que aún persisten. En cuanto a los objetivos de este trabajo importa resaltar que las Unidades Ejecutoras, que reúnen a un conjunto grande de funcionarios de todas las instituciones para el agro, tienen autonomía técnica y administrativa, y de hecho los funcionarios mantienen con sus instituciones de origen, sólo la relación salarial, pero dependen en su trabajo de la dirección de cada Unidad. Y ésta depende directamente del Secretario Ejecutivo de los programas DRI. Por lo tanto, aunque sin duda persisten problemas de coordinación y eficiencia, la estructura garantiza por primera vez, unidad de mando y de coordinación.

En conjunto, da la impresión de que la coordinación interinstitucional - al menos en lo referente a la política tecnológica - ha mejorado significativamente, y se han fortalecido también los recursos humanos, tanto los de campo como los de investigación, orientados a los pequeños productores. Ello no quiere decir que unos y otros sean suficientes pero sí que el papel de las instituciones estatales en este sentido, respecto de la situación existente en la década del 70, ha crecido considerablemente.

Estas transformaciones no obstan, sin embargo, para la existencia de disparidades y asincronías en el ensamble de estos dos segmentos decisi-

 CUADRO No. 19

 TOTAL DE PLANTEOS REALIZADOS EN LA PRENSA 1976-1979

 Porcentajes

	o/o
Terratenientes serranos	20.4
Ganaderos serranos (1)	6.0
Productores de cacao	20.4
Productores de café	13.9
Productores de banano	9.4
Ganaderos costeños (1)	1.5
Productores de algodón	4.5
Campesinos (2)	6.0
Fenoc-Cedoc (2)	4.4
Productores de maíz	1.5
Productores de soya	1.5
Cámaras de agricultura (3)	4.5
Terratenientes costeños (4)	3.0
Colonos del Oriente	1.5
Productores de arroz	1.5
TOTAL	100

(1) O sea organismos que agrupan sólo a ganaderos.

(2) Bajo el rubro "campesinos" se agrupan los planteos realizados por sindicatos provinciales o regionales. FENOC-CEDOC es una Federación Nacional de Campesinos.

(3) Algunas o la totalidad de ellas en comunicados conjuntos.

(4) Organizaciones específicas de productores terratenientes de la Costa.

FUENTE: Diario "El Comercio" y Diario "El Telégrafo".

ELABORACION: Gustavo Cosse.

vos del aparato estatal agrario: el equipo de investigación-acción de INIAP, con un enfoque de sistemas y de investigación-transferencia "in situ", y las estaciones donde predomina un enfoque de experimentación en condiciones de "laboratorio". Estas dos diferentes estrategias parten posiblemente de los procesos distintos de gestación de las racionalidades que dieron origen institucional a ambos segmentos de INIAP. En las estaciones la estrategia se orienta a partir de criterios de experimentación y generación de conocimientos que predominaron en la etapa de organización de INIAP, donde la lógica de funcionamiento está determinada por la respuesta a demandas que llegan al aparato técnico. Por el contrario, como se señaló antes, la investigación en producción parte de un interés "campesinista", y una estrategia de "ir" hacia las condiciones concretas de producción, identificando las demandas en el proceso mismo de producción en un proceso de permanente interacción con los pequeños productores. La investigación por producto y la investigación por sistemas es el corte que distingue a nivel específico estas estrategias diferenciales, en términos sociales y técnicos.

El ensamble definitivo de ambos segmentos institucionales parece un requisito estructural que sólo podría ser logrado, bien por una definición tan clara como explícita de la orientación de la política agraria, o bien por una paulatina penetración de los valores y lógicas de funcionamiento del sector "campesinista" en las estaciones, lo cual será sin duda un proceso lento y pausado. Es interesante anotar además que la orientación de la acción tecnológica con base en investigación de sistemas tiene fuerte apoyo en organismos de importante capacidad de decisión, especialmente el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.

Por otra parte, el tema de coordinación interinstitucional y sus debilidades sigue planteado, aunque la situación de conjunto, en relación a la imperante en la década del 70, muestra un mayor ensamble e integración entre los tres segmentos del aparato agrario que tiene que ver con la cuestión tecnológica para los pequeños productores: el MAG, la SEDRI y el INIAP. Esto es especialmente fuerte en los Proyectos de Desarrollo Rural Integrado y bastante menor en los otros niveles de acción del Estado.

En síntesis podría decirse que las políticas agrarias generan efectos contradictorios. Consolidan la viabilidad de los empresarios modernos y "dinámicos" apoyándolos fuertemente con tecnología y crédito. Se consolida un sector minifundiaro-proletarizado y se constituye un sector de capas medias agrarias con grados variables de capitalización, pero que incluye un segmento importante de productores familiares capitalizados. También pierde importancia el sector latifundista-tradicional serrano.

Estos efectos se establecen sobre la base de la acción de un aparato institucional fragmentado, en el sentido de que si bien se orientó centralmente en función de los intereses de los sectores empresariales, alojó otros espacios institucionales que expresan los intereses de los pequeños produc-

tores, y redistribuyó recursos que aunque insuficientes, no son pequeños.

He tratado de presentar una argumentación que enfatice efectos bimodales, como le llama Chiriboga (1982) (o multi-modales), tratando de explicar estas características del funcionamiento del aparato institucional y de los efectos de las políticas que instrumentan en función de las características que asume el Estado y el proceso político. En definitiva, si la política ha sido de cambios limitados,⁴⁰ no por ello éstos han dejado de existir. Lo interesante, desde el propósito de este trabajo, es que esos cambios a nivel de la estructura social, se acoplan a la difusión de la ciudadanía y al intento de consolidación de un sistema político representacional. Los cambios a nivel del proceso político dependerán de la práctica política y corporativa que puedan hacer estos nuevos sectores subordinados en el marco de un nuevo tipo de correlación de fuerzas, establecida a partir de la liquidación de las formas señoriales de dominación.

SECCION 

LAS LINEAS GENERALES DEL CONFLICTO AGRARIO
EN RELACION A LA CUESTION REGIONAL

En la Sección II argumenté que una característica central para entender la relación entre las clases propietarias agrarias y el Estado a partir de 1963, era el hecho de que - sin perjuicio de una diferenciación modernizante-serrana a su interior -, el conjunto de tales clases había enfrentado el proyecto reformista agrario. Ese enfrentamiento se prolonga en el segundo régimen militar (1972-79) fundamentalmente en la Sierra. El análisis presentado en esta sección apunta a verificar por un lado la existencia de dos lógicas de demandas y posiciones en los sectores propietarios: en la Costa y la Sierra. Y por medio de esa diferenciación se procura enfatizar el corte regional que organiza el conflicto agrario hasta mediados de la década del 70. Se recordará que desde la Sección I se planteó la dicotomía regional como eje de la estructuración de la economía y la política. El desarrollo presentado ahora trata de mostrar el punto de corte entre esa estructuración regional y una lógica capitalista en las demandas de los propietarios agrarios, impuesta desde el Estado a pesar de la empecinada resistencia de los terratenientes serranos. Para ello se analizan⁴¹ los planteos y reivindicaciones que aparecen en las manifestaciones públicas de organizaciones corporativas aparecidas en dos de los principales diarios ecuatorianos. Naturalmente sabemos que lo que llega a la prensa es sólo una parte de las acciones, gestiones, presiones, etc. de las diversas fracciones y sus organizaciones representativas. Pienso sin embargo que pese a ser limitado, tal análisis es útil para tener una idea acerca de la estructura de las reivindicaciones y el tipo de contradicciones de los diversos grupos agrarios.⁴²

41 El procedimiento seguido es simple: se copiaron todas las noticias o referencias sobre el agro aparecidas en el diario "El Comercio" y/o "El Telégrafo" para los años indicados. Luego se seleccionaron los planteos realizados por organizaciones corporativas de empresarios y trabajadores y se clasificaron de acuerdo a su contenido. El total de planteos es superior al de menciones periodísticas, pues en varios casos en un comunicado o manifestación aparece más de una reivindicación o planteo. Para el año 74, meses de noviembre a marzo, se trabajó con los resúmenes de las Fichas socio-económicas publicadas por el Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad Católica.

42 Lamentablemente no hemos podido por diferentes razones realizar este análisis para los años posteriores a 1979. El período comprendido, recordémoslo, es pues posterior al desplazamiento de Rodríguez Lara, que fue sustituido por una Junta Militar de tres miembros, uno por cada una de las tres ramas de la fuerza armada (marina, aeronáutica y aérea).

El cuadro 19 proporciona un primer panorama que permite una identificación general (para el período comprendido en el análisis) de la intensidad de las acciones públicas de los diversos actores. Es visible la persistente actividad de los terratenientes serranos, los productores cacaoteros y los cafetaleros. Los bananeros siguen en el orden, y todos los demás actores que aparecen tienen mucho menor nivel de participación pública en lo que podría ser denominado "el debate agrario".

El cuadro 19 A muestra la estructura diferencial de los planteos realizados. Los terratenientes y ganaderos serranos enfilan su acción centralmente contra la reforma agraria y contra diversas acciones y decisiones de instituciones u organismos públicos, o del Poder Ejecutivo mismo. (Los ganaderos sin embargo presionan también en demanda de crédito). Por el contrario los sectores costeños dedicados a productos de exportación - cacao, café, banano - presionan fundamentalmente en dos direcciones: por un lado demandan precios y exoneraciones de impuestos; por otro atacan a "otros sectores propietarios", que son casi siempre los exportadores. Las manifestaciones colectivas de las cámaras de agricultura son más bien escasas (el 4.5 o/o del total) pero casi todas ellas están enfiladas contra la reforma agraria.

Esta estructura de las manifestaciones públicas muestra bastante claramente dos cosas. Por un lado el menor costo que han pagado los sectores empresarios costeños ⁴³ ante la reforma agraria resultado, como hemos visto a lo largo de este trabajo de la diferente naturaleza de las relaciones sociales que se constituyó históricamente en el país.

En concordancia con lo que he argumentado en la Sección II el eje central de conflicto para los terratenientes serranos sigue siendo en este período (en el cual como vimos la reforma agraria ha perdido ya en lo fundamental de su impulso transformador) el Estado y su acción a diferentes niveles. Las reivindicaciones de cacaoteros y cafetaleros son mucho más puntuales y se refieren a las condiciones de producción y comercialización de sus productos. Es bien significativo que en los cuatro años analizados, estos sectores no hacen una sola crítica a la reforma agraria; ello es lógico: ésta no los amenaza.

En segundo lugar, aparece claramente una estructura de contradicción diferente: los terratenientes serranos no tienen enfrentamientos directos con otros sectores propietarios, pero los productores costeños sí: ellos disputan excedentes con los exportadores.

En efecto el análisis de la prensa muestra un desarrollo típico de ese conflicto en la siguiente secuencia: 1) se deterioran las condiciones del mercado internacional - precios o demanda - o el Estado aumenta o establece un impuesto a la exportación. 2) Los productores argumentan que los impuestos se desplazan hacia ellos y que el margen del precio total de que se

CUADRO 19 - A

"TOTAL DE PLANTÍOS APARECIDOS EN LA PRENSA, 1976-1979 SEGUN CONTENIDO "PORCENTAJES"

	DEMANDA DE PRE- CIOS	DEMANDA EXONERA- CION IM- PUES. 05	DEMANDA DE CRE- DITO	CRITICAS A LA RE- FORMA AGRARIA	CRITICAS AL ESTA- TADO*	CRITICAS A SECTO- RES EM- PRESA- RIOS	APOYO AL ES- TADO	APOYO A RE- FORMA AGRARIA	TOTAL
Terratenientes serranos			7.9	23.4	61.3		7.4		100
Ganaderos serranos			50.0	25.0	0	32.0			100
Productores de cacao	25.0	25.0			18.0	32.0			100
Productores de café		55.5				44.5			100
Productores de bananos	16.6	16.6			16.4	33.6	16.8		100
Ganaderos costeños							100.0		100
Productores de algodón	33.4	33.3			33.3				100
Campesinos				25.0	75.9				100
FENOC-CEDOC				25.0	75.0				100
Productores de maíz							100.0		100
Productores de soya							100.0		100
Cámaras de Agricultura	25.0			75.0					100
Terratenientes costeños				50.0	50.0				100
Colonos de Oriente					100.0				100
Productores de arroz					100.0				100

* Habitualmente aparecen aquí diversas críticas con contenidos diversos. Por lo general son críticas a Instituciones u Organismos por decisiones sobre precios, comercialización, crédito, etc.

FUENTE: Diarios "El Comercio" y "El Telégrafo"

ELABORACION: Gustavo Cosse

apropian es mínimo en relación a aquél del que se apropian los exportadores.
 3) Los exportadores a su vez argumentan inestabilidad en los mercados internacionales, pagos diferidos, el total de la carga impositiva que padecen, etc. 4) No siempre, pero en ciertas ocasiones los productores se declaran en

CUADRO 20

PLANTEOS APARECIDOS EN LA PRENSA ENTRE NOVIEMBRE DE 1973 Y FEBRERO DE 1974 POR CONTENIDO

PORCENTAJES

	DEMANDA DE PRECIOS	DEMANDA EXONER. IMPUES.	DEMANDA DE CREDITO	CRITICAS A LA REFORMA AGRARIA	CRITICAS AL ESTADO	CRITICAS A SECT. EMPRES.	APOYO AL ES-TADO	APOYO A RE-FORMA AGRARIA	TOTAL
Trabajadores agrícolas de la Costa							50.0	50.0	100
Terratenientes serranos				72.7	27.3				100
Ganaderos costeños	33.4			33.3	33.3				100
Productores Bananeros	66.4	33.4							100
Algodoneros						25.0	50.0	25.0	100
Partido Liberal								100.0	100
Partido Comunista								100.0	100
Federación Ecuatoriana de indígenas					20.0	20.0		60.0	100
Industriales Costeños				100.0					100
Terratenientes Costeños			50.0	50.0					100

FUENTE: Fichas Socio-económicas, Departamento de Ciencias Políticas "Universidad Católica"

ELABORACION: Gustavo Cosse.

conflicto o pre-conflicto.⁴⁴ 5) El Estado elimina el aumento, o lo disminuye, o lo compensa con otros mecanismos.

En definitiva ~~los terratenientes de la zona serrana~~ ~~se han convertido en actores importantes~~ ~~en el proceso de negociación del Estado~~ ~~y la formidable capacidad de defender sus intereses de los exportadores.~~

Es interesante comparar lo anterior con lo que ocurre en un período clave para la reforma agraria, el que va desde noviembre de 1973 a marzo de 1974, en que renuncia el Ministro de Agricultura ante el embate de los sectores propietarios, y que aparecen en los cuadros 20 y 21.

En primer lugar, es evidente que los terratenientes serranos son los que llevan la iniciativa del ataque a la reforma agraria. El 72.7 o/o de los planteos críticos de ese proceso fueron formulados por este sector. Este es sin duda, en ese período crítico, el sector propietario "de punta" contra las transformaciones de la estructura agraria. Es evidente que el conjunto de las organizaciones corporativas terratenientes *están controladas*, uniformemente por los grupos contrarios al proceso agrario impulsado desde el Estado; estos aspectos parecen apoyar la argumentación anterior en el sentido de que los sectores o las personas (entre las fracciones agrarias propietarias) que apoyaban la reforma agotaban su capacidad de acción en artículos en la prensa o en actividad en los "pasillos del poder", pero no tuvieron condiciones en ningún momento decisivo como para organizarse y participar, como fuerza social en el desarrollo de los acontecimientos. Por otra parte esta estructura de contradicciones burguesía agraria-Estado, diferenciada por regiones muestra la prolongación de la diferenciación a nivel de la estructura agraria y las articulaciones entre los sectores burgueses y los subordinados que como vimos, tienen características diferentes en la Costa y en la Sierra. Es interesante que en este período, en términos de la estructura de sus demandas, y por lo tanto en cuanto su proyecto como clase, no se ha verificado aún una unificación nacional ni de las clases propietarias ni de las clases subordinadas. Hay sectores costeños que apoyan al Estado y/o la política agraria lo cual muestra una fractura importante Sierra-Costa.

Ahora bien, si se observa el cuadro 22 se notarán algunas cosas interesantes.

En primer lugar es visible la pérdida de importancia de la reforma agraria como "cuestión social" relevante a partir de 1977. Ese espacio es sustituido por demandas de precios y exoneración de impuestos, fundamentalmente, y también de crédito (en el año 78). En base al análisis realizado unas líneas atrás, puede decirse que a partir de 1977, se produce *un desplazamiento de la importancia regional de los actores en sus demandas ante el Es-*

44 Los bananeros de la Provincia del Oro son especialmente activos.

45 Basada en su amplia disposición de recursos financieros.

CUADRO-21

PLANTEOS APARECIDOS EN LA PRENSA (*) ENTRE NOVIEMBRE DE 1973 Y FEBRERO DE 1974

	PORCENTAJES								TOTAL
	DEMANDA DE PRECIOS	DEMANDA DE EXONER. IMPUES.	DEMANDA DE CREDITO	CRITICA A LA REFORMA AGRARIA	CRITICA AL ESTADO	CRITICA A SECT. EMPRES.	APOYO AL ESTADO	APOYO A REFORMA AGRARIA	
Trabajadores Agrícolas									
Costa						33.3		14.3	5.8
Terratenientes Serranos	25.0			72.7	75.0				34.2
Productores Bananeros	50.0	100.0							8.5
Productores Algodoneros						33.3	66.7	14.4	11.4
Partido Liberal								14.2	2.9
Partido Comunista								14.3	2.9
Industriales Costeños				9.2					2.8
Ganaderos Costeños	25.0			9.1			33.3		8.6
Federación Ecuatoriana de Indígenas					25.0	33.4		42.8	14.2
Terratenientes Costeños			100.0	9.0					5.7
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(*) FUENTE: Fichas Socio-Económicas Departamento de Ciencias Políticas "Universidad Católica"
ELABORACION: Gustavo Cosse.

CUADRO 22

TIPO DE PLANTEO APARECIDO EN LA PRENSA POR AÑOS. Porcentajes

AÑOS	TOTAL	DEMANDA DE PRECIOS	DEMANDA DE EXONER. IMPUESTOS	DEMANDA DE CREDITO	CRITICA LA REFORMA AGRARIA	CRITICA A SECTORES PROPIETAR.	CRITICA AL ESTADO	APOYO AL ESTADO
1976	100	9.0	-	-	36.4	-	54.6	-
1977	100	13.0	22.5	3.2	-	35.5	25.8	-
1978	100	13.6	4.5	13.7	18.1	18.2	27.3	4.5
1979	100		6.6	-	-	20.1	46.7	26.6

FUENTE: Diarios "El Comercio" y "El Telégrafo"

ELABORACION: Gustavo Cosse

tado, que implica una mayor participación de los sectores del litoral productores de bienes de exportación y un aumento, por razones que vimos, de las manifestaciones de contradicciones entre esos productores y los exportadores.

En síntesis, la estructura del conflicto agrario que se puede reconstruir a través de las demandas aparecidas en la prensa, está organizada en función de dos ejes. *El primero, lo constituye el hecho de que son los terratenientes serranos los que enfrentan la reforma agraria. El segundo, que a partir de cierto momento (aproximadamente 1977) pasa a predominar un tipo de demanda orientada a las condiciones de reproducción capitalista, con mucha más importancia que aquellas que remiten a la propiedad de la tierra.*

En base al análisis hecho hasta aquí parece posible afirmar que "la cuestión regional" ha tenido en Ecuador una importancia central como instancia organizadora de diferentes procesos de acumulación, a partir de los

cuales también se diferencian fracciones de clases propietarias que tienen entre sí sustanciales especificidades en cuanto a la naturaleza de sus intereses. Quiero enfatizar en este momento dos factores a mi juicio centrales en esta situación de "regionalidad". Primero, la importancia de las condiciones ecológicas que hacen posible en un caso la economía de exportación, y en otro, la economía de consumo interno con todas sus implicancias sociales y políticas. Segundo, la importancia fundamental de la matriz social precolonial que funcionaba en la Sierra, y sobre la cual se montó la dominación española, heredada luego por los terratenientes criollos.

Estas diferencias se han expresado claramente en las relaciones de los diversos segmentos de la sociedad civil con el Estado, y aún más, como se argumentará más adelante, definirá estructuras institucionales distintas. Este proceso muestra la compleja estructura relacional entre ambos niveles. La acción del Estado bajo conducción militar desencadena un proceso agrario que tiende a homogeneizar a nivel nacional el carácter capitalista del agro.⁴⁶ Esta política se viabiliza por el carácter fragmentado de las posiciones en ambas regiones, estructurada en base a demandas que dicen relación con las diferencias en las relaciones de los sectores propietarios burgueses con la fuerza de trabajo y con los sectores propietarios medios, de considerable extensión en el litoral. Dicho de otro modo, si en todo este período no hay una presencia campesina nacional que presionara fuertemente por una mayor profundidad en los cambios agrarios y una mejor defensa de los intereses de los ex-huasipungueros, tampoco hay una clase capitalista-agraria de carácter nacional, unificada en torno a ciertas demandas. En esta situación, la política agraria golpeó fundamentalmente a los sectores capitalistas agrarios más débiles, o sea menos modernos.

Una vez que las tensiones y conflictos agrarios se han descomprimido, tanto por la modernización de la estructura de control de la fuerza de trabajo, al eliminarse el huasipungo, como por el proceso de división de las grandes haciendas, gestándose un importante sector medio, la política agraria se desplazó y pasa a enfatizar los planes de desarrollo rural integrado.

La acción estatal homogeneizó, entonces, supra-regionalmente la estructura agraria, como consecuencia de lo cual predominan entre 1977 y 1979 reivindicaciones específicas a una lógica de funcionamiento estrictamente capitalista: precios, impuestos, créditos.

Ahora bien, lo anterior es quizás bastante obvio; lo interesante es señalar que es la acción del Estado, aún en contra de la movilización de las más poderosas fracciones propietarias aliadas a los partidos políticos tradicionales (que no por ello dejaron de mediatizar la acción estatal) la que logra

46 En este período culmina definitivamente el largo proceso de constitución de un mercado nacional.

quebrar esa profunda dicotomía regional creando las condiciones económicas y sociales para la consolidación capitalista del agro ecuatoriano. Estado conducido, como es sabido, por los militares. ⁴⁷

De tal manera que las Fuerzas Armadas cumplen las tareas que han quedado pendientes a partir de una inexistente hegemonía burguesa. ⁴⁸

Es más, todo el proceso político que culminó con la elección del Abogado Jaime Roldós Aguilera, implicó un avance significativo en el proceso de unificación supra-regional del espacio político en cuanto creó por primera vez en el país la universalización de la ciudadanía que al eliminar el analfabetismo como causal de la exclusión de los padrones electorales - resabio del antiguo censo de fortuna - unificó por primera vez a la fuerza de trabajo con el atributo típico del orden político capitalista. De tal manera es evidente un impulso desregionalizador en función de la uniformación capitalista tanto en lo económico como en lo político. Ello es paralelo a la consti-

CUADRO 23

INVERSION REAL DEL SECTOR PUBLICO POR REGIONES Y AÑOS

DESTINO DE LAS INVERSIONES	Porcentajes					
	A Ñ O S					
	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Nacional	29.4	32.7	34.7	41.8	40.4	48.0
Costa	31.5	27.2	28.8	24.5	23.4	24.8
Sierra	38.0	39.2	35.5	33.0	35.2	25.6
Oriente	1.1	0.9	0.9	0.7	0.9	1.6
TOTAL	100	100	100	100	100	100

FUENTE: Oficina de Programación del Sector Público. CONADE

ELABORACION: Gustavo Cosse

47 Naturalmente, no se trata desde el interés de este trabajo de tipificar a las fuerzas armadas ecuatorianas como "buenas" o "malas", de izquierda, centro o derecha. Sino de entender el sentido de su acción.

48 Dos precisiones necesarias: diversas fuerzas sociales y políticas presionaron por este proceso, en el marco de las negociaciones que se verificaron a partir de la decisión de las Fuerzas Armadas de entregar el poder. A su vez, ese proceso no careció de fuerzas que intentaron detenerlo, dentro y fuera de la institución militar.

tución de nuevos actores sociales por la aparición de los sectores medios que hemos mencionado.

Ese impulso desregionalizador, en tanto crea condiciones económicas y sociales homogeneizantes del espacio nacional, se expresa claramente en la política de inversiones del sector público que se presenta en el cuadro 23. Es evidente una creciente tendencia entre 1972 y 1979 al incremento de las inversiones nacionales, o sea a la disminución de las inversiones de destino regional. El Estado impulsa pues su inversión en aquellos rubros que afectan al país en su conjunto.

El Estado entonces parece asumir las consecuencias de la política de uniformización nacional que ha impulsado en ese período. En este sentido podría mencionarse un considerable grado de coherencia entre las políticas agrarias que se han estado impulsando en el período con la política de inversión mediante el gasto público. Seguramente ello muestra una cuota de racionalidad implícita en las decisiones del Estado que no deja de ser interesante.

En definitiva, e independientemente de las intenciones de los regímenes del caso, amplios sectores subordinados se constituyeron, al eliminarse las relaciones no-capitalistas, en sujetos de la política. Y si es sabido que el sistema parlamentario democrático consiste en esencia en que los trabajadores reunidos en torno a la producción se atomicen en un universo de ciudadanos, es sabido también que tal sistema es el que da más amplias posibilidades para el avance ideológico, organizativo y político de los trabajadores. (C. U. Cerroni, 1975).

Las políticas impulsadas desde el Estado fueron decisivas para desarrollar las formas capitalistas en el campo, promover la industrialización y modernizar el Estado; al mismo tiempo se abrió la posibilidad de viabilizarse un sistema político democrático-parlamentario. Ambos procesos definen las condiciones -necesarias pero no suficientes- para que los nuevos actores proletarios y semiproletarios agrícolas y capas medias rurales, se incorporen al proceso político en función de un sistema representacional aún no consolidado, pero ahora viable, pues se han constituido sus prerequisites sociales.

El conjunto de estos procesos, que podrán ser caracterizados como de potencial politización⁴⁹ de nuevos actores, son obviamente resultados (queridos o no) de la acción estatal, desarrollados a partir de la generalización de la lógica capitalista que ella impulsó. Pienso que el resultado más importante, en cuanto al interés de este trabajo, consiste en un debilitamiento de la dicotomía regional, en cuanto simetría, entre la articulación del modo de producir con la acción de los grupos y partidos políticos.

O sea que a partir de la generalización del capitalismo en el agro, del desarrollo industrial y de la universalización de la ciudadanía se deterio-

ra y debilita la dicotomía regional en cuanto al carácter auto-contenido de las dos grandes regiones en tanto espacios económicos que expresan intereses corporativos y orientaciones políticas específicas a cada una de ellas.

La generalización de relaciones salariales tenderá a uniformizar por primera vez intereses homogéneos en las clases subalternas; por ejemplo han aparecido en la Sierra grupos agrarios medios de productores independientes y proletarios que antes sólo existían en la Costa. Se trata entonces de la constitución de un espacio nacional con centro en las contradicciones inherentes al capitalismo, donde lo regional como instancia organizadora del proceso corporativo-político, tiende a debilitarse, en la medida en que se han diluido los núcleos esenciales de esa dicotomía: diferentes formas de control de la fuerza de trabajo, basados en lógicas de acumulación también diferentes. Dicho de otro modo, durante todo el proceso histórico previo al proceso de modernización capitalista, analizado en este trabajo, las regiones eran espacios auto contenidos que articulaban diversos niveles de la realidad; en base a la diferenciación ecológica existían productos de distinto destino, según se tratara de la Costa o la Sierra. En segundo lugar, el hecho de que en la Sierra se encontrara, desde la colonia, el núcleo de la población indígena, hizo que los lazos de dependencia de la población trabajadora con el sistema hacendal fueran más laxos en la Costa, donde existía por otra parte, mayor frontera agrícola. En conjunto, la penetración capitalista en esta región, dio como resultado una estructura de clases propietarias con una lógica de acumulación mucho más homogénea que en la Sierra, donde por el contrario predominaban, o eran mucho más fuertes los sectores de clases propietarias dependientes de una subordinación no-capitalista de la fuerza de trabajo. En tercer lugar, sobre estas diferenciales características de la sociedad civil, se estructuró una configuración de las fuerzas políticas que -sin perjuicio de matices, alianzas y re-estructuraciones en diversos momentos-⁵⁰ expresaba básicamente los intereses de los sectores propietarios costeños y serranos que reclutó apoyo de los sectores subalternos simétricamente en ambas regiones. En síntesis, sobre la base de la no constitución de clases propietarias nacionales, en función de lógicas de acumulación distintas, la dicotomía Sierra-Costa organizó los intereses de clases y la práctica política.

En este sentido la dicotomía regional comienza a desarticularse a partir de la homogeneización capitalista del agro, por un lado, y por otro a que el conflicto agrario, en términos de la disputa por la propiedad de la tierra, pasa a un segundo plano una vez que los cambios en la estructura de la propiedad de la tierra y la eliminación de las relaciones no-capitalistas han redefinido en gran medida las bases de ese conflicto. Un segundo impul-

50 Un momento privilegiado de alianza lo constituye por ejemplo la coyuntura en que virtualmente todos los sectores propietarios se alían para derribar a la Junta Militar de 1963.

so desregionalizante lo constituye la aparición de partidos o alianzas políticas (Democracia Popular, Izquierda Democrática, Partido Demócrata, etc.) que expresan un proyecto nacional en el cual ya no hay una simetría entre los intereses de las clases en su estructuración regional y la práctica política.

Esto debe ser distinguido de las bases diferenciales de apoyo social-electoral de cada uno lo cual dice relación con otro orden de fenómenos, que remite a la penetración del proyecto societal de cada partido en el cuerpo electoral. Digamos que la reducción del apoyo de los tradicionales partidos liberal y conservador puede ser entendida como una reformulación de la lógica de funcionamiento del orden político (pues, estrictamente, no hubo hasta 1979 un sistema político) que se desarrolla a partir de la uniformización de la lógica de acumulación en la economía, sin perjuicio de las especificaciones que se generan a ese nivel.

Ahora bien esa desestructuración regional en términos de unidades auto contenidas de organización económica, social y política, no impide naturalmente la existencia de especificidades regionales que se reformulan en un nuevo contexto a partir de diferenciaciones sociales y económicas que persisten. Una de estas especificidades está dada por el tipo de estructura agraria, condicionada por el proceso de apropiación y control de la tierra en función del proceso diverso desde este punto de vista en la Sierra, la Costa y cada vez más en el Oriente.⁵¹

Un ejemplo de este tipo de procesos se analiza en la siguiente sección.

51. En función de la creciente importancia de la Colonización y el conflicto de intereses con las etnias indígenas.

Aquí me interesa señalar las diferencias en la articulación con el aparato estatal que establecen grupos propietarios serranos y costefios en función de las características económicas y sociales de los productores. Características que se construyen históricamente en función del proceso de los diversos sectores productores en cada caso.

Dos "clientelas" del aparato estatal serán tomadas como elementos de comparación, la del Instituto Nacional de Investigación Agropecuarias (INIAP), organismo encargado de la generación tecnológica, y la del Programa Nacional del Banano.

Como argumenté en la Sección II el INIAP es una institución con una considerable autonomía técnica y operativa. A lo largo de la década del 70 parece claro que tuvo una considerable flexibilidad para adaptar sus actividades a los requerimientos efectuados por los sectores terratenientes empresariales, que mostraron una gran capacidad para formular sus demandas a través de los sectores intermedios de la institución, las estaciones experimentales, sin perjuicio de su influencia en el directorio en el cual los organismos corporativos terratenientes tienen representación formal. En función de lo cual el producto de las alternativas tecnológicas generadas por INIAP en general, y en particular en la Sierra, fueron las apropiadas para empresas de neta estructura capitalista. Dicho de otro modo, los productores medios y campesinos no fueron objeto de una política tecnológica específica.

Este corte serrano entre empresas capitalistas y unidades familiares campesinas especializadas en diferentes productos que acceden diferencialmente a los recursos institucionales del Estado, no se da normalmente en la Costa, por ejemplo en lo que respecta al banano.

El cuadro 24 muestra la estructura de la producción bananera. Es evidente el fuerte peso de la pequeña propiedad. Casi el 70 o/o son pequeños productores (1 a 20 hectáreas) que disponen del 25 o/o de la tierra cultivada.

Los productores situados en los dos tramos inferiores de tamaño (1 a 40 hectáreas) acumulan algo menos de la mitad de la tierra. El peso de las explotaciones grandes, en cuanto al control de la tierra, no es a su vez despreciable: las explotaciones de más de 100 hectáreas, que agrupan al 4 o/o de los productores, tienen casi un tercio de la superficie cultivada.

Por otra parte es interesante advertir que el 25 o/o de los productores están organizados cooperativamente, los cuales controlan aproximadamente el 10 o/o de la tierra.⁵²

Ahora bien, desde antes de 1960 el Estado ha volcado fuertes recursos para apoyar la producción bananera. El Programa Nacional del Bano proporciona asistencia técnica, realiza campañas fitosanitarias, proporciona insumos y realiza experimentación en nuevas variedades en dos granjas de su propiedad. Sus recursos son importantes, 430 millones de sucres para 1980 sin contar el crédito, administrado por el sistema bancario. Existen líneas de ayuda financiera para los pequeños productores de hasta 25 hectáreas. Por otra parte el Programa tiene un servicio para brindar atención a las cooperativas algunas de las cuales inclusive exportaron, en el año 1979, más de tres millones de cajas, o sea el 4.5 o/o de las exportaciones totales del producto; en los años anteriores exportaron aproximadamente el 6 o/o.

Al comparar los dos tipos de vinculación con el aparato estatal de diversos sectores productores serranos y costeños surgen con bastante claridad varias diferencias que dicen relación con el proceso histórico de diferenciación social que tuvo lugar en las dos regiones. La expansión de la frontera agrícola en la Costa hizo viable un amplio sector de pequeños y medianos productores bananeros en base entre otros factores, a la acción "promotora" del Estado, interesado en desarrollar las exportaciones de un producto estratégico, en su momento, para la generación de divisas.

El aparato institucional que se crea, consolida y desarrolla tiene pues una clientela heterogénea que va desde productores familiares hasta empresas de alta capitalización. Sin duda al interior de ese universo de productores existen intereses diferenciados, pero también un conjunto común de ellos, por ejemplo mercado, precios y tecnología. Por lo tanto los pequeños productores tienen una situación de no-aislamiento corporativo-reivindicativo. La política institucional estatal se define entonces en función de una clientela que constituye un conjunto y que es capaz de presionar y formular demandas con considerable fuerza y persistencia.

En la Sierra por el contrario los productores familiares y aún los medios se originaron a partir de un proceso distinto, que he presentado antes. Su dispersión, su mucha menor capacidad organizativa y sobre todo a mi juicio, su aislamiento en cuanto a la especialización productiva en las unidades campesinas y capitalistas no les proporciona un espacio común de intereses con productores netamente empresariales⁵³, lo que hizo posible que estos

52 La información fue recabada en entrevistas con diversos funcionarios del P.N.B.

53 El desarrollo ganadero en la Sierra iniciado como vimos antes de 1960 contribuyó decisivamente a ese proceso de especialización.

CUADRO No. 24

SUPERFICIE Y NUMERO DE PRODUCTORES DE BANANO, 1979

TRAMOS DE TAMAÑO	HECTAREAS	NUMERO DE PRODUCTORES
1 - 20	25.9	67.6
21 - 40	17.7	16.2
41 - 60	12.5	7.3
61 - 80	6.8	3.0
81 - 100	6.3	2.0
101 - 150	6.9	1.7
151 - 200	5.0	0.8
201 - 250	4.3	0.6
251 y más	14.6	0.8
TOTAL	100.0	100.0
	(62.220)	(2.023)

FUENTE: Programa Nacional del Banano

ELABORACION: Gustavo Cosse

CUADRO 24 A

PARTICIPACION EN LA PRODUCCION TOTAL DE LAS UNIDADES DE HASTA 20 HECTAREAS EN LA SIERRA

PRODUCTO	Porcentajes	
	AÑOS	
	1954	1974
Maíz	67	67
Papa	39	41
Trigo	55	58

FUENTE: Llovet, 1980

CUADRO No. 25

PRODUCCION POR ESTRATO DE TAMAÑO EN 4 PARROQUIAS
DE LA PROVINCIA DEL CARHI, 1974
porcentajes acumulados

TAMAÑO DE LOS PREDIOS	CEBADA	PRODUCTOS MAIZ SUAVE	TRIGO	PAPA
Menos de 1 ha.	1.6	2.4	0.7	2.4
1 a 5 ha.	25.6	35.5	19.9	28.3
5 a 10 ha.	43.0	57.4	35.6	47.6
1 a 20 ha.	63.0	75.7	55.9	66.4
20 a 50 ha.	77.9	89.8	82.1	82.6
50 a 100 ha.	95.6	96.8	89.3	90.0
100 a 500 ha.	98.1	100.0	100.0	96.5
Más de 500 ha.	100.0	—	—	100.0

FUENTE: Llovet, 1980

ELABORACION: Gustavo Cosse

sectores accedieran en medida importante a los servicios brindados por las instituciones estatales a lo largo del período analizado (Cuadro 24 A y 25).

Podría entonces argumentarse que la capacidad innovadora del Estado, bajo dirección militar fue suficiente como para impulsar transformaciones en el agro cuyo sentido y alcance he presentado antes; pero que las contradicciones al interior de las propias Fuerzas Armadas y el carácter parcialmente heterónomo de las mismas en relación al juego de presiones e influencias de las diversas fracciones de clases propietarias determinaron la incapacidad para dotar a la acción del aparato estatal de homogeneidad y coherencia. Por lo tanto, las instituciones estatales quedaron en situación de responder a las demandas que se les formulaban y de definir su política institucional con una muy amplia autonomía respecto de las orientaciones y objetivos formalmente definidos al nivel de los centros gubernamentales.

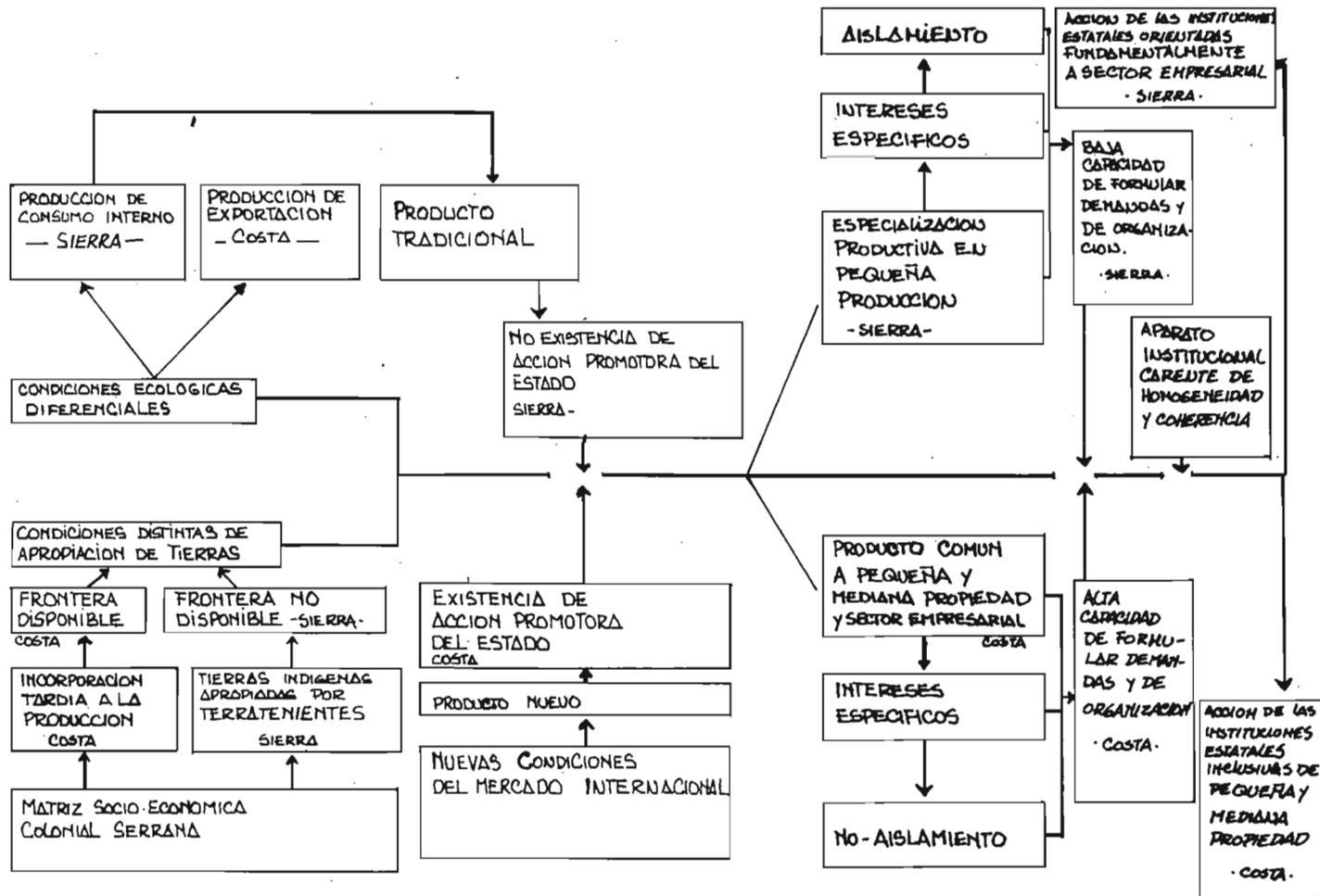
La comparación presentada muestra con bastante claridad, cómo orientaciones globales de esos centros gubernamentales en cuanto a priorizar a los pequeños y medianos productores, en calidad de receptores de los recursos estatales (fundamentalmente crédito, riego, asistencia técnica y precios), queda supeditada en buena parte a la capacidad de los diversos sectores de formular demandas y plantearlas ante las instituciones estatales. Diferentes características sociales y económicas de los productores pequeños y medianos, costeños y serranos, y su diferente posición respecto de todo el proceso económico en función del producto, en el sentido de si es común o no con sectores netamente capitalistas, define entonces el sentido y alcance de la acción de las instituciones estatales, en lo que tiene relación con quienes son beneficiados y quienes no, por la distribución de recursos que ellas efectúan. Naturalmente, la información presentada en este trabajo no es suficiente quizás para extraer conclusiones del todo definitivas. Pero podría decirse que parece haber fuertes argumentos para pensar que en las dos décadas analizadas se gestó una *regionalidad institucional* determinada por las diferentes características económicas y sociales de los productores y por la también diferencial capacidad de formulación de demandas y defensa de sus intereses.

De tal manera que hasta 1978 (aproximadamente), el aparato institucional en la Sierra era, en lo fundamental, excluyente de los sectores no empresariales, en cuanto éstos, especializados en ciertos productos, no tenían capacidad de formular demandas y obtener una respuesta institucional acorde con sus intereses. Mientras que en el caso de los productores bananeros se gestó un aparato institucional por definición inclusivo de sectores campesinos y medios. Ello se explica por el hecho, ya mencionado, de que en el banano hay un conjunto de situaciones sociales que comprende a empresarios, pequeños y medianos productores, mientras que en la Sierra la producción campesina es especializada en ciertos productos, o sea no tiene un área común de intereses con sectores netamente empresariales.

A lo cual podría agregarse el hecho de que el Estado jugó un papel importante en la constitución de ese sector de pequeña y mediana propiedad bananera, al dar facilidades para la creación de cooperativas y sobre todo, al crear un aparato institucional ad-hoc, orientado a viabilizar la expansión del producto, en situación de tierras disponibles.

Una reciente investigación verifica en sus aspectos centrales el análisis precedenté para los otros dos productos agrarios de exportación, el café y el cacao (Cf. Mora, 1983): i) el papel de las políticas estatales en la consolidación de un sector empresarial moderno y de otro sector de productores familiares capitalizados y tecnificados, ligados al mercado. ii) La reproducción de un sector campesino pauperizado "marginal". iii) El conflicto y las contradicciones de intereses entre exportadores y productores (y los empresarios industriales, en el café). iv) La permeabilidad del aparato estatal para responder (o no, según la capacidad de presión y las condiciones del mercado internacional) a las demandas de diversos sectores sociales. v) La relevancia de los procesos de transformaciones agrarias impulsados por el Estado en las décadas del 60 y 70, que refuerzan o impulsan conflictos sociales y cambios que en definitiva crean, o refuerzan las condiciones para la existencia de procesos de diferenciación en la estructura agraria.

El esquema siguiente intenta sintetizar la argumentación presentada hasta aquí.⁵⁴



De tal manera hay un doble proceso. Por un lado una "desregionalización" en los términos antes señalados. Por otro el aparato estatal asume formas y modalidades de funcionamiento que dependen de las especificidades productivas y estructurales de la propiedad agraria, conformadas históricamente en función definitiva de los mecanismos de articulación entre las clases, y su relación con esa propiedad. Estas características diferenciales del aparato público técnico-administrativo, conformado regionalmente, predica acerca del proceso de construcción del Estado, como estructura institucional mediadora en la relación entre las clases, que recoge las especificidades de cada sector social pero que al mismo tiempo reaccúa sobre ellas.

Este proceso se organiza en el contexto de una acción estatal muy dependiente de la capacidad de demanda y presión de los diversos sectores sociales agrarios. Ello no impide que en determinados períodos y/o segmentos institucionales aparezcan políticas - o acotamiento de políticas pre-definidas - que se generan al interior de ciertos aparatos institucionales (MAG, INIAP, Programas especiales, etc.) en función de procesos intrainstitucionales. Y paralelamente, en el marco de la mencionada incapacidad hegemónica del régimen político, otras políticas son reorientadas en dirección contraria, privilegiando los intereses de sectores capitalistas.⁵⁵

SECCION V

A MANERA DE CONCLUSIONES

Me interesa marcar y desarrollar aquí algunos aspectos que aparecen a lo largo del trabajo y que tendrían particular interés en el análisis de las políticas estatales agrarias y el aparato institucional que las instrumenta en relación al proceso político.

En la primera sección enfatice la inexistencia de clases sociales nacionales propietarias, portadoras de una racionalidad "capitalista", y la ausencia de un sistema político organizador del conflicto. Tal situación se exteriorizó a lo largo del siglo XX en un profundo corte regional cuyo fundamento se encuentra en estructuras productivas y sociales que dieron lugar, por un lado, a la ausencia de clases nacionales portadoras de un proyecto político-estatal y por otro a intereses de las fracciones propietarias con un importante grado de diferenciación. Lo más importante, en cuanto al interés de este trabajo, son las modalidades del control de la fuerza de trabajo en la Sierra, de carácter no capitalista.⁵⁶ A su vez, en ausencia de un proyecto hegemónico articulado desde la sociedad civil, son las Fuerzas Armadas quienes comienzan a instrumentar las transformaciones modernizadoras en el agro (1964), que se expanden más tarde (1973), cuando se impulsa también bajo las nuevas condiciones de la prosperidad petrolera un proceso industrializador. Se realiza así un proceso de homogeneización capitalista que comienza en estas dos últimas décadas a unificar un Estado que he denominado como "fragmentado".

Sin embargo esa fragmentación se reformula y queda vigente hasta fines de la década del 70, en términos de las demandas de los sectores propietarios costeños y serranos, tanto como de sus posiciones en referencia al proceso de reforma agraria impulsado desde el Estado, que se derivan del diferente grado de "castigo" que cada una experimenta a consecuencia de la Reforma Agraria.

Ahora bien, el análisis de la vinculación de los diversos sectores agrarios con el aparato estatal, y por ende con los recursos por él movilizados, muestra diferencias importantes que a mi juicio se vinculan con la existencia o inexistencia de especialización productiva de los sectores campesinos y medios. En efecto, señalé que en lo fundamental hay una apropiación diferencial de los sectores empresariales y no empresariales en la Sierra,

sobre todo de tecnología y crédito, en función de la mejor capacidad de los primeros para establecer vinculaciones informales con el aparato estatal. Mientras que en la Costa, el caso de los productores bananeros muestra una modalidad en la cual los sectores campesinos y medios, en cuanto tienen intereses comunes con sectores empresariales, son capaces de acceder en medida mucho más importante a los recursos movilizados por el aparato estatal.

Es interesante además recordar que en la Costa aparece mucho más explicitada la contradicción de estos sectores con otros sectores burgueses, especialmente los exportadores, a nivel de la presión sobre las políticas estatales.

El caso ecuatoriano muestra entonces la importancia de un impulso transformador desde el Estado bajo control de un régimen militar, ⁵⁷ que sustituye una alianza hegemónica inexistente. Sin embargo, ese régimen que expresa también una ausencia hegemónica al interior de las Fuerzas Armadas, no tiene la coherencia suficiente como para imprimir una acción uniforme al aparato institucional; a tal punto que *la acción de ese aparato está fuertemente condicionada por la capacidad de presión y de formulación de demandas de los diversos sectores, y de las diversas racionalidades que se generan a partir de sus distintas características organizacionales.*

De tal manera, que si bien el Estado es suficientemente fuerte como para impulsar un proceso de modernización agraria a través de las políticas agrarias (de tierras, inversiones, tecnología y crédito), pese a la fuerte oposición de los terratenientes serranos, no lo es tanto como para no ser fuertemente condicionado a nivel de su aparato agrario y por ende las políticas que el mismo impulsa por las demandas y reivindicaciones que le llegan desde la sociedad civil, y particularmente de los grupos propietarios. Este complejo proceso hace que a nivel de ese aparato agrario haya virtuales reformulaciones de las políticas estatales pre-definidas a nivel del proyecto de la acción estatal, y que resulta (en lo sustancial) limitante de los sectores campesinos serranos en el acceso a los recursos; y que resulta mucho más inclusiva para los sectores campesinos costeros, por razones mencionadas antes. Sin embargo, a partir justamente del período de transición a un régimen representativo-parlamentario, se acentúan tendencias en diversos segmentos institucionales que privilegian los intereses de los sectores de economía familiar.

Así, si bien la acción estatal produce una decisiva homogeneización de cariz capitalista, la dicotomía regional se reformula en cierto modo, a nivel del tipo de articulación de los diversos segmentos sociales con el aparato estatal, y por lo tanto, con los recursos movilizados por el mismo.

Lo cual determina lo que podría ser entendido como una "regionalidad institucional", en el marco de un creciente debilitamiento del corte regional *en cuanto constitución de espacios autocontenidos en función de los cuales se organiza la producción, las relaciones de clase y los mecanismos de poder*. Como se mencionó, la existencia o no de especialidades productivas de los sectores subordinados agrarios juega un decisivo papel en esta situación.

La aludida fragmentación parece ser el resultado de múltiples y acotadas articulaciones de distintas clientelas a cada institución en función de áreas específicas de incidencia y comunicación. Es interesante quizás recordar que Cardoso ha llamado "anillos burocráticos" a estas zonas de articulación entre los grupos o sectores empresariales con la cúpula burocrática en condiciones de un régimen militar que ha reformulado los mecanismos de representación de tipo corporativo. En el caso ecuatoriano, como consecuencia de un régimen militar que no tuvo, salvo cortos períodos, un sistema hegemónico al interior de la propia institución castrense (expresión de un cierto proyecto hegemónico societal) se fueron estableciendo lo que podrían ser llamados "anillos burocráticos intermedios" o sea zonas de articulación micro-institucionales que han contribuido decisivamente a conformar un aparato estatal agrario poco articulado y coherente.

Aquí podrían hacerse algunas consideraciones ligadas a la teoría de las organizaciones burocráticas. Se sabe que en general, es difícil imaginar una clase, fracción de clase o sistema de alianzas con tal capacidad hegemónica como para dotar a la acción del Estado de una completa (o casi completa) homogeneidad y coherencia. En efecto, en la medida en que la estructura de clases es una compleja red de alianzas y contradicciones tanto del conjunto de las clases dominantes con las clases subalternas, como al interior de unas y otras, no es esperable una coherencia total. La dispersión posible de la acción de las instituciones estatales aumenta cuando, como en el caso ecuatoriano, no se ha constituido un sistema político organizador del conflicto. O cuando en condiciones de régimen militar, éste no expresa un proyecto consensual a las Fuerzas Armadas, sino que se organiza sobre la base de contradicciones y conflictos no resueltos.⁵⁸ Todo lo anterior, además, cruzado por la dicotomía regional.

Es conocido también el hecho de que cuanto más grandes, especializadas y dotadas de recursos son las diversas instituciones estatales, mayor es su grado de autonomía. En las condiciones antes señaladas esa situación ha hecho posible ámbitos burocráticos-sociales constituidos por instituciones en una relación vis-a-vis con sus clientelas, considerablemente indepen-

58 Esa situación se expresa entre otras cosas en el intento de golpe de septiembre de 1975, que tiene importantes apoyos en diversos sectores sociales y políticos. Si bien Rodríguez Lara logra contenerlo, el mismo marcará el final de su régimen.

dientes de los órganos y estructuras de decisión nacionales, que como se dice más arriba, podrían ser llamados "anillos burocráticos intermedios". Y que son a la vez, espacio de reproducción de los respectivos sectores sociales como clientela, y de las propias instituciones en cuanto su legitimación "social".

No se trata por lo tanto ni del fracaso de la planificación ni de la frustración de instituciones públicas incompetentes o "burocráticas" (en sentido peyorativo).⁵⁹ Sino de la resultante institucional de determinaciones estructurales económicas, sociales y políticas.

Oszlak (entre otros) distingue (1980) en América Latina entre regímenes democrático-liberales, burocrático-autoritarios y patrimonialistas. Nos interesa una comparación con los dos primeros tipos. Oszlak señala que los burocrático-autoritarios se caracterizan por una estructura jerárquica piramidal, una organización de funciones donde prima la racionalización y una asignación presupuestaria de tipo autoritaria. Los democrático-liberales se caracterizan por una estructura poliárquica, automización-descentralización y clientelismo, y asignación competitiva de recursos financieros.

Y bien, en base a la discusión presentada en este trabajo podría decirse que el caso ecuatoriano no se ajusta exactamente a ninguno de esos tipos. En efecto es un régimen militar y por lo tanto no funciona con base a las estructuras político-representacionales del orden democrático. Pero su instauración no responde a una situación de crisis económica generadora de avances populares que amagan el sistema en su conjunto, ni es producto de la sustitución de fracciones de clases dominantes en el control hegemónico, tal como ocurrió en los regímenes autoritarios del Cono Sur por ejemplo.

En lo que interesa en este trabajo, esas características condicionaron una situación intermedia entre los tipos mencionados. Tendríamos una estructura jerárquica dispersa y diferenciada regionalmente (poli-arquica-regional en los términos de Oszlak), asignación presupuestal negociada y una estructura clientelista, en el sentido preciso que he tratado de caracterizar antes.

Si la caracterización teórica de un régimen político predica acerca de la comprensión de las relaciones entre Estado y sociedad, podríamos decir que el régimen militar ecuatoriano⁶⁰ no es una respuesta a una amenaza al sistema, sino una irrupción autoritaria-modernizante que consolida y expande el capitalismo, no bloquea los mecanismos de articulación de los diferentes grupos y sectores sociales con el aparato estatal (ni por tanto los limita a contactos en la cúpula del poder y sus aparatos burocráticos, como ocurre en los regímenes autoritarios "típicos") sino que permite un juego

59 Aunque una y otra cosa han estado presentes en diversos grados.

60 Me refiero aquí al instaurado en 1972.

clientela-institución con un considerable margen de autonomía. Los regímenes autoritarios del sur del continente se caracterizan entre otras cosas por el hecho de que salvo la fracción financiera y comercial, eje social de los mismos, las otras fracciones propietarias son desprivilegiadas en el proceso de negociación que definen las políticas estatales. Ello no ocurre en el caso ecuatoriano y ello contribuye decisivamente a este carácter poliárquico del aparato estatal.

Ahora bien esta estructura se cruza con la diferenciación regional y la cuestión de la especialización o no especialización productiva en ambas regiones, lo cual la especifica nuevamente. Si asignar términos teóricos a ciertos procesos sirve para algo, lo anterior podría sintetizarse diciendo que el régimen militar ecuatoriano podría ser caracterizado como *autoritario-redistributivista*⁶¹ y del aparato estatal agrario podría decirse que es de un tipo *poliárquico-regional*.

Aún más, podría decirse que ese régimen es *cuasi-autoritario*. Ya que si como régimen político no se funda o legitima en una estructura representacional político-partidaria, sin embargo mantiene o permite una estructura representacional corporativa y los correspondientes espacios de articulación. Y es *clientelista* porque ese régimen viabiliza justamente no sólo la negociación a nivel de la cúpula militar-burocrática sino la articulación intermedia con el aparato estatal, lo cual constituye otro espacio diferenciado de negociación, disputa y captación de recursos. Y por lo tanto, constituye un factor decisivo en la definición y acotamiento de las políticas estatales, las cuales son afectadas decisivamente, como argumenté antes, por la variable regional en cuanto procesos y estructuras agrarias específicos y diferenciados.

Por otra parte, argumenté en el sentido de que las políticas estatales son un condicionante central para la homogeneización supraregional dada por la uniformización capitalista del agro. Importa aquí señalar que sin perjuicio de ello se produce una especie de reconstitución regional a nivel de las instituciones estatales, como resultado de estructuras de propiedad agraria diferenciadas regionalmente; en base a cuyas características diferenciales se establecen modalidades distintas de articulación con el aparato estatal y capacidad también diferenciada de algunos sectores agrarios pequeños y medios, de co-participar con los segmentos propietarios-empresariales en la captación de recursos movilizados por el Estado.

61 Además de las políticas agrarias hubo un fuerte impulso de políticas de seguridad social, salud y educación (véase el cuadro 26). El conjunto de estas políticas ha tenido muy importantes efectos. Por ejemplo en la salud: entre 1972 y 1977 la tasa de mortalidad bajó de un 10.4/00 a un 7.8/00; la mortalidad infantil de un 81.9/00 a un 58.7/00; la morbilidad (por 100.000 habitantes) por tifoidea de 41.8 a 34.7; por polio de 2.7 a 0.2; los nacidos vivos aumentaron un 11.5 o/o; etc. (Cf. Informe del Ministerio de Salud Pública, Dr. Gil Bermeo, 1979).

De tal modo que la dicotomía regional se estableció inicialmente (con base en la diferenciación ecológica) a partir de lógicas de acumulación distintas que tuvieron sus propias expresiones políticas y sociales. En ese proceso se viabilizan estructuras agrarias de distinto tipo que dan lugar a una regionalidad institucional, la cual se base fundamentalmente en la existencia en la Costa de un sector de productores familiares relativamente moderno ligado a los sectores empresarios netamente capitalistas.

Hay pues un período en el cual las regiones se constituyen como subsistemas sociales, económicos y políticos; al generalizarse el capitalismo, centralizarse y fortalecerse el Estado, al mismo tiempo que se desarrolla y complejiza la estructura social, la relación sociedad civil-Estado se reformula, pero manteniendo características acotadas en términos regionales, *sólo que esta vez fundadas en atributos distintos de la estructura de propiedad agraria, al interior de una misma lógica de acumulación y de un sistema de decisiones políticas de carácter nacional.* ⁶²

Estos procesos ocurren en un período en que se instaura por primera vez un sistema político, éste es una estructura representacional basada en la universalización de la ciudadanía, cuyos pre-requisitos sociales, la eliminación de relaciones no capitalistas en el agro, han sido resueltos por el régimen militar. Una significativa consecuencia de este proceso es lo que podría llamarse la creciente - aunque quizás no consumada aún - desgremialización de la política. En efecto, hasta la década del 70, y como consecuencia de esa no estructuración de un proyecto propietario-hegemónico que resulta en la inexistencia de un sistema político representacional, los partidos ⁶³ fueron más que nada un instrumento o mecanismo de delegación de las organizaciones corporativas de las clases propietarias. Dicho de otro modo, éstas controlaron directa o indirectamente y/o participaron en la organización del poder sin la mediación de una estructura política.

Por otra parte, y creo que esto es de considerable interés, es evidente que estos procesos se corresponden con cambios importantes en la estructura de representación política, como lo muestran muy claramente los cuadros 27, 27a y 28.

62 Es importante enfatizar que en la primera situación que a mi juicio permanentemente aunque debilitada de diversas maneras hasta mediados de este siglo, la región existe como sistema económico y social que se expresa en estructuras políticas regionales. Mientras que la segunda se verifica en una situación en la que existe una sola estructura política de carácter nacional.

63 Frecuentemente se habla de la situación existente hasta fines de la década del 70 en términos de "crisis de hegemonía". Creo que la expresión, para el caso ecuatoriano, no es feliz. Una crisis implica una hegemonía preexistente. Y ello, a mi juicio, no ocurrió. Sino que se verificó una inexistencia de un sistema hegemónico, al menos en el sentido que sugiere Gramsci, en el sentido que plantea la noción de crisis de hegemonía. Sería más riguroso hablar de crisis de un sistema de dominación, que no es lo mismo.

Es evidente un proceso de desregionalización en esa estructura, dado por la tendencia a un creciente equilibrio de la Sierra y la Costa, y por el hecho de que desde principios de la década del 50 a fines de la del 70, los ganadores tienden a tener cada vez más una menor diferencia en el apoyo obtenido en ambas regiones. Es también interesante señalar que esa desregionalización a nivel del proceso político comienza a mostrarse significativamente a partir de 1960. Estos procesos son además muy importantes ya que como se muestra en el cuadro 29 no aumentó en esos 30 años la proporción de los votantes en relación a los habilitados para votar, y la proporción de estos en relación a la población se duplicó pero llegando a sólo el 28 o/o.

O sea que los procesos antes señalados no se deben al cambio en la estructura de decisión política de la ciudadanía, sino a una muy clara pérdida de la importancia de las regiones como variable explicativa del comportamiento político electoral.

Por otra parte el análisis a nivel intraregional (cuadro 30) muestra aspectos de interés, que corroboran, al tiempo que especifican, el análisis interregional.

Es evidente que en la Sierra, también desde 1960 en adelante, las desigualdades en la distribución de los apoyos tiende a minimizarse. En la Costa, el proceso es menos uniforme; hay un brusco descenso en la variación intraregional de 1952 a 1960, período en que el índice desciende a la mitad. Pero luego tiende a subir, a excepción de 1960. Dicho de otro modo las desigualdades intraregionales se mantienen con más fuerza en la Costa que en la Sierra, región que tiende a constituirse en mayor medida un espacio de comportamiento político crecientemente uniforme.

Lo anterior muestra con bastante claridad, la correspondencia entre un proceso general de desregionalización a nivel económico y social y un proceso similar, no exento de peculiaridades, a nivel del proceso político en cuanto estructura de apoyos electorales.

En síntesis, el conjunto de la sociedad, y hasta cierto punto el Estado, pasan crecientemente a conformar un espacio nacional cada vez más homogéneo.

En la dirección de establecer la especificidad del proceso político ecuatoriano y del régimen militar que dominó la escena política en la década del 70, se podría señalar que esas tareas de modernización económica y social realizadas por el régimen militar -más allá de sus limitaciones y frustraciones- se expresan en la salida negociada del régimen militar hacia un sistema representacional-parlamentario. Por encima y quizás a pesar de la definición subjetiva de los actores y de sus objetivos como tales, es posible establecer una línea de continuidad entre el proceso abierto por el régimen de Rodríguez Lara y el régimen democrático que inició el Presi-

CUADRO No. 26

POLITICAS REDISTRIBUTIVISTAS DEL
REGIMEN MILITAR ECUATORIANO

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Salario mínimo nominal (sucres)	600	750	750	750	1.250	1.500	1.750	1.750	1.750
Salario real (1970 = 100)	100.0	114.3	106.0	94.3	127.7	133.8	141.2	124.7	110.0
Gastos en salud, educación, cultura y desarrollo comunal y salud como o/o del total de los gastos del Estado.	23.2	22.2	26.9	31.7	28.2	33.6	34.2	31.0	31.5

FUENTE: Arnaldo Bocca: Economía Política del Petróleo Ecuatoriano, 1972-1978. Tesis de Maestría, FLACSO, 1980.

CUADRO 27

Índice de Regionalización de la Votación para Presidente,
1948-1978 (*) de los Tres Candidatos más Votados (**)

1948 :	94.2
1952 :	94.6
1956 :	138.8
1960 :	75.6
1968 :	42.8
1978 :	57.2

FUENTE: Martz, 1972 y Banco de Datos de FLACSO

ELABORACION: Propia

- (*) El procedimiento para construir el índice es el siguiente: Para cada elección se calcula la diferencia porcentual de la votación recibida en la Sierra y en la Costa por cada candidato y luego se adicionan. Si se calcula el índice ponderado por el porcentaje del total de votos en la sierra y la costa la tendencia es exactamente la misma. (Véase cuadro siguiente).
- En síntesis, al igual que en los cuadros siguientes, es el cálculo de una distribución real en relación a una teórica. Si todos los candidatos tuvieran el mismo porcentaje de votos en cada Provincia que el de votos válidos en cada una de ellas, el valor del coeficiente sería cero.
- (**) Número de votos de los tres candidatos más votados como porcentaje del total de votos:
1948: 100 o/o - 1952: 94.9 o/o - 1956: 83.3 o/o - 1960: 93.9 o/o - 1968: 94.2 o/o - 1978: 74.0 o/o.

CUADRO 27-A

Indice de Regionalización de la Votación para Presidente
de los tres candidatos más votados, 1948-1978 (*)

1948 :	83.4
1952 :	89.2
1956 :	132.8
1960 :	67.6
1968 :	42.2
1978 :	31.6

FUENTE: MARTZ, 1972 y Banco de Datos de FLACSO.

ELABORACION: Propia.

- (*) El procedimiento es el siguiente: 1) Para cada elección se calcula la diferencia porcentual entre el total de votos para cada región; 2) Se calcula la diferencia porcentual del apoyo recibido por cada candidato en cada región; 3) se restan ambos valores no algebraicamente; 4) se adiciona el resultado obtenido para cada candidato.

dente Jaime Roldós ⁶⁴ en cuanto a que el primero remueve las trabas sociales para una organización política representacional y el segundo intenta consolidar tal sistema.

El régimen democrático ahora vigente en Ecuador está enfrentado a resolver una cuestión crucial que se ha planteado una y otra vez en América Latina, y que consiste en si la democracia, como orden político participativo y representacional, es viable sólo en situaciones de bonanza económica o si - en una situación donde son impensables transformaciones radicales de la organización económica, social y política - ésta es, por el contrario, una alternativa viable de administración de la crisis económica, que no se haga al costo de un empobrecimiento creciente de los sectores subalternos.

En esta situación hay tres datos adicionales importantes. Primero, el creciente fortalecimiento de los partidos de "centro"; ⁶⁵ segundo, la de-

64 Y continuó Osvaldo Hurtado.

65 Escapa a los límites de este trabajo una caracterización teórica de este grupo de partidos. Desde el interés de la argumentación hecha, podría decirse que éstos intentan un proyecto de consolidación democrática que implica grados diferenciales de políticas redistributivistas y de costo a pagar por los sectores propietarios. Sobre este tema Verdesoto (1981) ha hecho interesantes aportes.

CUADRO 28

**Indice de Regionalización de la Votación del
Ganador en Elecciones Presidenciales, 1948-1978 (*)**

1948 :	Plaza	: 10
1952 :	Velasco	: 35.8
1956 :	Ponce	: 66.6
1960 :	Velasco	: 15.2
1968 :	Velasco	: 21.4
1978 :	Roldós	: 11.2 (**)

FUENTE: MARTZ (1979) y Banco de Datos de FLACSO

ELABORACION: Propia

(*) El procedimiento es similar al del cuadro 27.

(**) Primera Vuelta

CUADRO 29

**Votos Válidos como Porcentaje de los Votantes
Registrados y Votantes Registrados como Porcentaje
de la Población Total. Elecciones Presidenciales
1948 - 1978**

Votos válidos/votantes registrados	Votantes Registrados Población
1948 : 61.5	14.3
1952 : s.d	s.d
1956 : 77.4	20.4
1960 : 69.5	25.8
1968 : s.d	18.1
1978 : 65.9	28.7

FUENTE: MARTZ (1972) y Banco de Datos de FLACSO

ELABORACION: Propia

CUADRO 30

Indice de Uniformización del Voto a Nivel Intraregión
1948 - 1978 (*) Tres Candidatos más Votados

	Sierra	Costa
1948	92.8	55.3
1952	117.9	141.0
1956	86.6	77.2
1960	67.8	95.6
1968	54.8	32.4
1978	66.6	94.8

FUENTE: Tribunal Supremo Electoral - Informe a H. Cámara Nacional de Representantes 1982 - 1983. Quito.

ELABORACION: Propia.

(*) El procedimiento es el siguiente: 1) se calcula la distribución porcentual de cada Provincia sobre el total de votos válidos para cada región; 2) se calcula la distribución de votos de cada candidato en cada una de las provincias; 3) se restan no algebraicamente ambos valores por provincia y candidato; 4) se adicionan los resultados para cada candidato; 5) se adiciona el valor obtenido de cada candidato.

bilidad de la izquierda; tercero, la creciente importancia de las organizaciones obrero-populares en la escena política.

En este contexto la capacidad del régimen político democrático para definir primero, una estrategia clara y coherente, referente a qué sectores son privilegiados, en el marco de un creciente deterioro económico -quién paga el costo del mismo- y segundo, para organizar una acción coherente y eficiente del aparato estatal (instrumentador de esta estrategia) parecen ser datos centrales en referencia a la viabilidad democrática.

En América Latina han sido frecuentes las clasificaciones de los regímenes políticos en términos de la dicotomía democracia-dictadura. La democracia es entendida muchas veces como la vigencia de un conjunto de derechos político-sociales, la existencia de un régimen político electoral que organiza el acceso al gobierno y garantías varias para la organización de los partidos y las organizaciones corporativas. La dictadura, como la cancelación de esos derechos y mecanismos y la instauración de un régimen militar, bien

por medio de un personaje que se consolida en base a un respaldo cívico-militar, bien por la propia institución armada que se hace cargo como tal del poder.

El régimen militar ecuatoriano de la década del 70, especialmente el dirigido por el General Rodríguez Lara muestra la necesidad de afinar ese tipo de clasificaciones. En efecto, tal proceso es claramente diferenciable de dos tipos de régimen militar que han sido frecuentes en América Latina. Por un lado, los regímenes autoritarios-patrimonialistas (Stroessner, Batista, Somoza, Duvalier) donde un grupo faccional primero se instala y luego se consolida controlando con alta eficiencia un Estado puesto al servicio del control represivo, tanto de las demandas sociales como de la oposición política, cooptando en diferentes grados el apoyo de las clases propietarias, pero sin hacerles un espacio de participación. En estos casos, las Fuerzas Armadas son más que una institución, una guardia pretoriana. Por otro, los regímenes militares del Cono Sur (Brasil, Argentina, Chile, Uruguay) donde las Fuerzas Armadas con el apoyo de cuadros civiles instalan una estructura de poder que cancela mecanismos democráticos de representación y participación políticas y corporativas pre-existentes⁶⁶, y que implementan políticas económicas y sociales que implican un permanente deterioro de los trabajadores y aún de vastos sectores de clases propietarias. El régimen de Rodríguez Lara si bien cancela los mecanismos de participación política y tiene momentos de represión -moderada podría decirse, a la vista de las modalidades en este sentido de los otros dos tipos de regímenes mencionados- implementa políticas redistributivas-modernizantes, y por las circunstancias antes mencionadas hace posible una fragmentación del aparato estatal que si bien resta eficiencia y sistemacidad a la acción del mismo, viabiliza al mismo tiempo la generación de espacios de articulación y representación de intereses de sectores subalternos, que ya fueron mencionados.

Estas diferencias del caso ecuatoriano parecen establecerse a partir de las condiciones de instalación del régimen; en los casos de regímenes autoritarios-patrimonialistas, éstos se instalaron sobre sociedades sin experiencias ni tradiciones democráticas, en el contexto de estados y sociedades civiles "débiles", a menudo en países con una fuerte y decisiva ingerencia externa en el proceso político.⁶⁷

60 Los grados de institucionalización de esos regímenes son variables. En Chile la importancia del General Pinochet en la organización del mismo parece mucho más importante que los sucesivos militares que ocuparon la cúpula gubernamental en Argentina; Brasil y Uruguay aparecen en una situación intermedia respecto de los anteriores.

67 En el Paraguay, la viabilidad del régimen actual se establece creo a partir de la destrucción del proyecto nacional-popular más avanzado en América Latina, en la guerra genocida que libraron Argentina, Brasil y Uruguay contra el régimen de López a fines del siglo XIX.

En los casos de regímenes militares institucionales, ⁶⁸ éstos fueron la resultante de crisis políticas -incapacidad o crisis hegemónica del sistema político- paralelas a avances y amagues de variable importancia de los sectores subalternos sobre el sistema de dominación en su conjunto.⁶⁹ En Ecuador el régimen militar se instala como resultado de una inestructuración histórica de hegemonía, de una concepción nacionalista del uso de los recursos, y de una orientación redistributivista hacia los sectores subalternos. Y forma parte de un conjunto de regímenes militares (Perú, Panamá) que cumplen -aunque sea parcialmente- tareas de organización y modernización del Estado y la sociedad que en las situaciones del Cono Sur fueron realizadas en las primeras décadas del siglo por partidos que expresaban los intereses históricos de clases propietarias netamente capitalistas, y que viabilizaron al Estado como espacio de mediación en el conflicto social y a menudo de representación y protección de los intereses de las clases subalternas.

Si justamente la cuestión central planteada en los países del Cono Sur consiste, a mi juicio, en la recuperación de la democracia política en términos de la profundización de la democracia a nivel social - creciente redistribución de la riqueza nacional - el régimen militar de Rodríguez Lara, que cancela los mecanismos de representación partidaria avanza significativamente en la dirección de la democratización social, al iniciar un proceso de redistribución de recursos y la "apertura" del aparato estatal a la articulación de sectores subalternos. Y sobre todo, al remover los factores señoriales del control de la fuerza de trabajo.

El régimen democrático ahora vigente tiene el desafío de continuar una política redistributivista - cierto que en el contexto de una situación de crisis económica nacional e internacional - ampliando y profundizando el contenido representacional del Estado y del sistema político.

68 En el sentido del papel de la institución armada como tal.

69 Una discusión que quizás no tendrá finalización es la que se refiere al papel de la oposición armada en la viabilización de estos regímenes militares. Creo que si no es la "variable uni-causal" es sí una "variable interviniente" de la decisiva importancia al menos para Argentina y Uruguay.

BIBLIOGRAFIA CITADA

- ABAD, Gonzalo: *El proceso de lucha por el poder político en el Ecuador*, Mimeo, Quito, 1970.
- AYALA, Enrique: *Lucha política y origen de los partidos en Ecuador*. Corporación Editora Nacional, Quito, 1982.
- ARMSTRONG, Warwick: The roots of accumulation "development" and the appropriation of wealth in the southern Ecuador. Department of Geography, McGill University, Montreal, January 1978.
- BARSKY, Osvaldo: *Iniciativa terrateniente en las transformaciones de la Sierra ecuatoriana. 1959-1964*. Tesis de Maestría. CLACSO-Universidad Católica del Ecuador. Mimeo, 1978.
- Los terratenientes serranos y el debate político previo al dictado de la Ley de Reforma Agraria de 1964 en el Ecuador. En: *Ecuador: cambios en el agro serrano*. FLACSO-CEPLAES, Ed. Asociados, Quito, 1980.
- BARSKY, Osvaldo, COSSE, Gustavo: *Tecnología y Cambio Social. Las haciendas lecheras del Ecuador*. Ed. FLACSO, Quito, 1981.
- BARSKY, Osvaldo, LLOVET, Ignacio: *Pequeña producción y acumulación de capital: los productores de papa de Carchi, Ecuador*. Doc. PRO-TAAL No. 87, mimeo, 1982.
- CAVAROZZI, Marcelo: *Elementos para una caracterización del capitalismo oligárquico*. Doc. CEDES-CLACSO No. 12, Buenos Aires, 1978.
- CERRONI, Umberto: Para una teoría del partido político. En: *Teoría marxista del partido político*. Cuadernos de Pasado y Presente, 7, Córdoba, 1978.
- CIERA (Centro de Investigación y Estudios de la Reforma Agraria): *Evaluación de la Política Económica Sandinista en el Sector agropecuario*, mimeo, 1980, Managua.
- CIDA: *Tenencia de la tierra y desarrollo socio-económico del sector agrícola*, Washington, CIDA, 1964.
- CHIRIBOGA, Manuel: Pobreza y producción agropecuaria. En: *Ecuador: el mito del desarrollo*, Ed. El Conejo, Quito, 1982.
- FLICHTMAN, Guillermo: *La renta del suelo y el desarrollo agrario argentino*. Ed. Siglo XXI, Buenos Aires, 1970.
- GUERRERO, Andrés: *Los oligarcas del cacao*. Quito, Ed. El Conejo, 1980.
- Hacienda, capital y lucha de clases andina*. Ed. El Conejo, Quito, 1983.
- HANDELMAN, Howard: *Ecuadorean Agrarian Reform: The politics of limited change*. American University Field Staff, No. 49, Hanover, 1980.
- HURTADO, Osvaldo: *El poder político en el Ecuador*. Quito, Universidad Católica, 1977.

- Instituto de Economía: *El proceso económico del Uruguay*. Ed. Fundación de Cultura, Uruguay, 1979.
- LLOVET, Ignacio: *Procesos agrarios e innovaciones tecnológicas: el caso de la producción de la papa en la sierra ecuatoriana*. Quito, Tesis FLACSO, mimeo, 1980.
- MARTZ, John: *Ecuador. Conflicting Political Culture and the Quest for Progress*. Ed. Allyn and Bacon, Boston, 1972.
- MIDDLETON, Alan: *Distribución del gasto público y migraciones internas en el Ecuador*. Quito, FLACSO, 1979.
- MURMIS, Miguel: Sobre la emergencia de una burguesía terrateniente capitalista en la Sierra ecuatoriana como condicionamiento de la acción estatal. En: *Revista de Ciencias Sociales*, No. 5, Quito, 1978.
- OSZLAK, Oscar: *Políticas públicas y regímenes políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*. CEDES, No. 2, Vol. 3, Buenos Aires, 1980.
- PRATES, Antonio y PAIXAO, Antonio: *Mercado, organizações e interesses e burocracia pública*. FUNDAP-CLACSO, San Pablo, mimeo, 1979.
- PRUD'HOMME, Jean François: *Region et politique en Equateur: les cas des provinces de Cañar, Azuay et Morona Santiago*, Institute d'études politiques de París, 1981.
- QUINTERO, Rafael: *El mito del populismo en el Ecuador*, Quito, Ed. FLACSO, 1980.
- QUINTERO, Rafael y SILVA, Erika: *Estado, clases y nación en el Ecuador*. Quito, FLACSO, mimeo, 1981.
- La crisis nacional general de 1985*. Mimeo, FLACSO, Quito, 1982.
- VELASCO, Fernando: *Ecuador: Subdesarrollo y Dependencia*, Quito, Ed. El Conejo, 1981.
- Reforma Agraria y Movimiento Campesino Indígena de la Sierra*. Ed. El Conejo, Quito, 1979.
- VERDESOTO, Luis F.: *Notas sobre la democracia y el sistema político ecuatoriano*. Mimeo, FLACSO, Quito, 1981.

Gustavo Cosse, uruguayo, ha sido Profesor del Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad de la República en el Uruguay, Director del Centro de Investigación y Estudios del Uruguay (CIEDUR), Asesor en el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria de Nicaragua en un programa de asistencia técnica del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Coordinador Docente de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Quito. Actualmente es Director a.i. del programa Buenos Aires de FLACSO.

Ha publicado varios trabajos especializados, entre los que pueden contarse: "Aproximación al análisis sociológico de algunos aspectos de la comunidad". Escuela Universitaria de Servicio Social (EUSS) Montevideo, 1967. "La estructura social y económica y el comportamiento político electoral en Uruguay en 1971" Cuaderno de Ciencias Sociales No. 3, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 1973, Uruguay. "Variables e indicadores sociales y laborales para el diagnóstico socio-laboral de América Latina". Centro Interamericano de Trabajo, OIT, Lima 1976. "El Estado y las Políticas Estatales en relación a la estructura y procesos agrarios en el Ecuador. (En colaboración). FLACSO, Quito, 1977. "Reflexiones acerca del Estado, el proceso político y la política agraria en el caso ecuatoriano. 1964-1977". En *Ecuador: Cambios en el agro serrano FLACSO-CEPLAES*, Quito, 1980. "Tecnología y cambio social. Las haciendas lecheras del Ecuador". (En colaboración con O. Barsky) FLACSO, Ed. FLACSO, Quito, 1981.

La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) es un organismo internacional de carácter regional y autónomo, constituido por los países latinoamericanos y del Caribe, para promover la enseñanza e investigación en el campo de las Ciencias Sociales.

La FLACSO fue creada por los Estados de América Latina y el Caribe en 1957, en la Conferencia Latinoamericana de Ciencias Sociales realizada en Río de Janeiro. Actualmente, FLACSO cuenta con Sedes y Programas Académicos en Buenos Aires, Costa Rica, La Paz, México, Quito, Río de Janeiro y Santiago de Chile.

Los objetivos de la Facultad, según lo establece su Estatuto son:

- a.- Asegurar la formación de especialistas en Ciencias Sociales en América Latina, a través de cursos de postgrado y especialización;
- b.- Realizar investigaciones en el área de las ciencias sociales sobre asuntos relacionados con la problemática latinoamericana;
- c.- Difundir en la región latinoamericana por todos los medios y con el apoyo de los Gobiernos y/o instituciones, los conocimientos de las ciencias sociales, sobre todos los resultados de sus propias investigaciones;
- d.- Promover el intercambio de materiales de enseñanza de las ciencias sociales para América Latina;
- e.- Colaborar con las instituciones universitarias nacionales y con organismos análogos de enseñanza y de investigación en América Latina, a fin de promover la cooperación en el campo que le es propio. A tal efecto, procurará la colaboración de los organismos internacionales, regionales, tanto gubernamentales como no gubernamentales; y,
- f.- En general, realizar todas aquellas actividades académicas relacionadas con las ciencias que conduzcan al desarrollo y la integración de los países de la región latinoamericana.

PUBLICACIONES DE LA FLACSO

Ecuador: cambios en el agro serrano. En colaboración con el Centro de Planificación y Estudios Sociales (CEPLAES). Contiene 12 artículos, 1980.

Tecnología y cambio social: las haciendas lecheras del Ecuador. Osvaldo Barsky y Gustavo Cosse, 1981.

El mito del populismo. Rafael Quintero. Ed. Universidad Central, 1980.

Elecciones en Ecuador 1978-1980. Carlos Larrea, Enzo Faletto, Silvia Sommaruga y Luis Verdesoto. Ed. Oveja Negra, 1983.

COLECCION INVESTIGACIONES

No.1 *Acumulación campesina en Ecuador.* Osvaldo Barsky, 1984.

No.2 *Las elecciones presidenciales en Ecuador.* Carlos Larrea y Silvia Sommaruga, 1984.

No.3 *Haciendas y pueblos en la Sierra ecuatoriana.* Wilson Miño.

COLECCION ENSAYOS

No.1 *La cuestión nacional en el marxismo.* Erika Silva, 1984.

No.2 *Bolivarismo y filosofía latinoamericana,* Arturo Andrés Roig, 1984.

COLECCION TESIS

No.1 *Ecuador. La agroindustria cervecera.* Graciela Schamis, 1984.

No.2 *Ecuador. Estado y economías campesinas.* Ernel González, 1984.

No.3 *El horizonte político popular.* Malva Espinosa Cifuentes, 1984.

No.4 *Estado y vivienda en Guayaquil.* Rosario Aguirre.

LA BIBLIOTECA DE CIENCIAS SOCIALES

A lo largo de los últimos años se ha dado en el Ecuador un gran impulso en la producción de investigaciones sociales. Como respuesta a la creciente necesidad de divulgarlas, la Corporación Editora Nacional establece esta *Biblioteca de Ciencias Sociales*, una serie de publicaciones incluye trabajos relevantes que se produzcan ya sea por instituciones o por personas particulares.

La coordinación de los aspectos académicos de la Biblioteca está a cargo de un Comité Editorial designado por la Corporación. Estará compuesto por directores de centros de investigación y por destacados investigadores académicos a título personal.

Además de su aporte a las labores de coordinación técnica, el Comité Editorial ofrecerá garantía de la calidad, apertura, pluralismo y compromiso, que la Corporación ha venido manteniendo desde su fundación. Será también un vínculo de relación y discusión de los editores nacionales con los trabajadores de las Ciencias Sociales en el país.

CORPORACION EDITORA NACIONAL

TITULOS PUBLICADOS:

LIBRO DEL SESQUICENTENARIO

- 1 ECUADOR, POLITICA Y SOCIEDAD, 1830 - 1980
Varios autores
- 2 ECUADOR, ARTE Y CULTURA, 1830 - 1980
Varios autores
- 3 ECUADOR, ECONOMIA, 1830 - 1980 I
Varios autores
- 4 ECUADOR, ECONOMIA, 1830 - 1980 II
Varios autores

BIBLIOTECA DE HISTORIA ECUATORIANA

- 1 HISTORIA DEL ECUADOR I
Roberto Andrade
Estudio de Manuel Chiriboga
- 2 LA DICTADURA Y LA RESTAURACION EN
LA REPUBLICA DEL ECUADOR
Juan León Mera
Estudio de Rafael Quintero
- 3 HISTORIA DE LA PRENSA DE GUAYAQUIL I
Camilo Destruge
Estudio de Abel Romeo Castillo
- 4 HISTORIA DE LA PRENSA DE GUAYAQUIL II
Camilo Destruge
- 5 HISTORIA DEL ECUADOR II
Roberto Andrade
- 6 NARRACIONES HISTORICAS
Eloy Alfaro
Estudio y selección de Malcolm D. Deas
- 7 HISTORIA DEL ECUADOR III
Roberto Andrade
- 8 ORIGENES DE LA NACIONALIDAD ECUATORIANA
Alberto Muñoz Vernaza
- 9 HISTORIA DEL ECUADOR IV
Roberto Andrade

COLECCION POPULAR "15 DE NOVIEMBRE"

Coeditada con el INFOC

- 1 EL 15 DE NOVIEMBRE DE 1922 Y LA FUNDACION DEL
SOCIALISMO, RELATADOS POR SUS PROTAGONISTAS I
Varios
Estudio y edición de Vicente Pólit
- 2 EL 15 DE NOVIEMBRE DE 1922 Y LA FUNDACION DEL
SOCIALISMO, RELATADOS POR SUS PROTAGONISTAS II
Varios

- 3 INSUBORDINACION Y CONCIENCIA DE CLASE
Marco Velasco
- 4 FUNDACION DE LA CTE Y 28 DE MAYO DE 1944
INIESEC

COLECCION "ECUADOR"

Testimonios de autores extranjeros

Auspiciada por la Corporación Financiera Nacional

- 1 LA REVOLUCION DE QUITO 1809 - 1822
Varios autores
Estudio y selección de Jorge Salvador Lara
- 2 AMERICA ECUATORIAL I
Enrique Onffroy de Thoron
Estudio y traducción de Filoteo Samaniego
- 3 AMERICA ECUATORIAL II
Enrique Onffroy de Thoron
- 4 ECUADOR. RETRATO DE UN PUEBLO
Albert B. Franklin

COLECCION "DESARROLLO"

Auspiciada por Banco de Desarrollo del Ecuador

- 1 EL INDIO ECUATORIANO I
Pío Jaramillo Alvarado
Estudio de Gonzalo Rubio Orbe
- 2 EL INDIO ECUATORIANO II
Pío Jaramillo Alvarado

SERIE "ESTUDIOS JURIDICOS"

- 1 ESTUDIOS DE DERECHO TRIBUTARIO
José Vicente Troya

SERIE "LIBROS DE BOLSILLO"

- 1 VOTE SABIENDO
Qué ofrecen los Partidos y los Candidatos. . .
Archivo Social de Historia Contemporánea - INFOC

OTROS TITULOS

ECUADOR, GEOGRAFIA HUMANA
C. Reginald Enock
LUCHA POLITICA Y ORIGEN DE LOS PARTIDOS
EN ECUADOR
Enrique Ayala Mora

BIBLIOTECA BASICA DEL PENSAMIENTO ECUATORIANO*

Coeditada con el Banco Central del Ecuador

1 PENSAMIENTO FILOSOFICO SOCIAL

Julio E. Moreno

Estudio y selección de Hernán Mulo González

2 PSICOLOGIA Y SOCIOLOGIA DEL PUEBLO ECUATORIANO

Alfredo Espinosa Tamayo

Estudio de Arturo Andrés Roig

3 LA CONVERSION DE LA DEUDA ANGLO-ECUATORIANA

Antonio Flores Jijón

Estudio de Eduardo Santos Alvite

4 FEDERICO GONZALEZ SUAREZ Y LA POLEMICA SOBRE EL ESTADO LAICO

Estudio y selección de Enrique Ayala Mora

5 PENSAMIENTO ROMANTICO ECUATORIANO

Estudio y selección de Rodolfo Agogliá

6 PENSAMIENTO SOCIOLOGICO

Angel Modesto Paredes

Estudio y selección de Rafael Quintero

7 POLITICA CONSERVADORA

Jacinto Jijón y Caamaño

Estudio y selección de Ricardo Muñoz Chávez

8 PENSAMIENTO IDEALISTA ECUATORIANO

Estudio y selección de Horacio Ceruti Guldberg

9 PENSAMIENTO ILUSTRADO ECUATORIANO

Estudio y selección de Carlos Paladines

10 ENSAYOS SOCIOLOGICOS, POLITICOS Y MORALES

Belisario Quevedo

Estudio y selección de Samuel Guerra Bravo

11 PENSAMIENTO FILOSOFICO Y POLITICO

José Peralta

Estudio y selección de Juan Cordero I.

12 LA DEUDA EXTERNA DEL ECUADOR

Estudio y selección de Francisco Swett

13 PENSAMIENTO POPULAR ECUATORIANO

Estudio y selección de Jaime Durán Barba

14 PENSAMIENTO UNIVERSITARIO ECUATORIANO

Estudio y selección de Hernán Mulo González

15 ECONOMIA POLITICA DEL ECUADOR

DURANTE LA COLONIA

José María Vargas

Estudio de Carlos Marchán Romero

16 PENSAMIENTO POSITIVISTA ECUATORIANO

Estudio y selección de Carlos Paladines y Samuel Guerra

* La distribución de la Biblioteca está a cargo del Centro de Investigación y Cultura del Banco Central del Ecuador. (10 de Agosto 600 y Checa, Quito).

17 MONEDA Y BANCOS EN EL ECUADOR

Victor Emilio Estrada

Estudio de René Benalcázar

**18 EL HUMANISMO DE LA SEGUNDA MITAD
DEL SIGLO XVIII. Primera Parte**

Arturo Andrés Roig

**19 EL HUMANISMO DE LA SEGUNDA MITAD
DEL SIGLO XVIII. Segunda Parte.**

Arturo Andrés Roig